

Læringsnettverk i offentlig sektor

Strukturer, prosesser og effekter

Hallvard Thorsen



Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

20. mai 2005

Forord

Ulike former for nettverksamarbeid i norsk offentlig sektor har vært et forholdsvis ubeskrevet blad innenfor statsvitenskaplig forskning. Det har derfor vært en lærerik utfordring å lage et rammeverk som kan beskrive strukturer, prosesser og effekter ved læringsnettverk i offentlig sektor. Jeg opplever at oppgaven har gitt meg en god forståelse for hvordan læringsnettverk fungerer, og hvilke muligheter de kan gi i forhold til kunnskapsforvaltning og innovasjon. Forhåpentligvis vil denne innsikten komme til nytte i en tid hvor nettverksamarbeid blir mer utbredt, også innenfor det offentlige.

Retter en stor takk til professor Harald Baldersheim, som har vært en aktiv og engasjert veileder. Vil også takke alle medlemmene i nettverksseminaret for nyttige innspill og diskusjoner. Knut Helland i Kommuneforlaget og styret i Forum for offentlige servicekontor har også vært svært hjelpsomme og positive i forbindelse med oppgaven.

Til slutt vil jeg også takke Oskar Thorsen for kjærkommen økonomisk støtte, og Tone Venaas Skaugerud for alt det andre.

Oslo 20. mai 2005

Hallvard Thorsen

INNHold

1.0 Innledning	1
2.0 Teori: Fremstilling av nettverksteori, læringsteori og effekter	5
2.1 Nettverksbegrepet: Fremstilling av tidligere nettverkstudier	6
2.1.1 <i>Hvordan beskrive en nettverksstruktur?</i>	11
2.2 Læring i organisasjoner: Fremstilling av læringsteori	17
2.2.1 <i>Læringssyklusen: Hvordan nettverk støtter læring i organisasjoner</i>	19
2.2.2 <i>Hvordan beskrive læring som en prosess i nettverk?</i>	23
2.3 Første hypotese	31
2.4 Effekter av deltakelse i nettverk	32
2.4.1 <i>Andre hypotese</i>	33
2.5 Oppsummering av teori og formulering av analysemodell	34
3.0 Metode	35
3.1 Tre metodiske spørsmål	35
4.0 Nettverksanalyse	39
4.1 Analyse av Forum for offentlige servicekontor	39
4.1.1 <i>Struktur</i>	39
4.1.2 <i>Prosesser</i>	45
4.2 Analyse av Effektiviseringsnettverkene	51
4.2.1 <i>Struktur</i>	52
4.2.2 <i>Prosesser</i>	55
4.3 Sammenligning og drøfting av første hypotese	61
5.0 Effekter	65
5.1 Effekter av deltakelse i FOSK	65
5.2 Effekter av deltakelse i Effektiviseringsnettverkene	72
5.3 Sammenlikning av nettverkene og drøfting av andre hypotese	75
6.0 Oppsummering og konklusjon: Nettverksbegrepet i nytt lys?	78
Kildeliste	81
Vedlegg 1 Spørsmål til surveyundersøkelse av FOSK	85
Vedlegg 2 Se vedlagt cd	

Tabeller og figurer:

Figur 2.1: Struktur for fremstilling av teori

Figur 2.2: March og Olsens læringssyklus

Figur 2.3: Analysemodell for undersøkelse av strukturer, prosesser og effekter i læringsnettverk i offentlig sektor

Figur 4.1: Benchlearning i Effektiviseringsnettverkene

Figur 5.1: Systematisert oversikt over resultater fra Effektiviseringsnettverkene

Tabell 4.2: Oversikt over strukturer og prosesser i FOSK og Effektiviseringsnettverkene

Tabell. 5.1: Opplevd nytte av deltakelse i Forum for offentlige servicekontor

Tabell 5.2: Oversikt over bivariate sammenhenger mellom opplevd nytte og aktivitet

1.0 Innledning

I denne oppgaven skal jeg undersøke hvordan ulike instanser innenfor offentlig sektor samarbeider om å utforme arenaer hvor kunnskap kan skapes og deles på tvers av organisatoriske grenser. Hvordan er disse arenaene organisert, og hvilken effekt har deltakelse på arenaene for offentlige instanser? For å svare på dette spørsmålet vil jeg undersøke to arenaer for læring i offentlig sektor, nemlig Kommunenettnettverk for fornyelse og effektivisering (Effektiviseringsnettverkene) og Forum for offentlige servicekontor (FOSK).

Samarbeid og læring på tvers av organisatoriske grenser er ikke et nytt utviklingstrekk i offentlig sektor. Det som imidlertid er nytt, er at omfanget av samarbeidet og mangfoldet i ulike samarbeidsformer har økt merkbart de siste 10-15 årene. Sullivan og Skelcher (2002) har undersøkt denne utviklingen i Storbritannia, og hevder at økningen i omfang og mangfold er et resultat av større krav til modernisering i offentlig sektor. De knytter denne utviklingen til framveksten av New Public management reformer (ibid: 9). Liknede studier er så langt ikke foretatt i Norge, men det finnes eksempler på at Sullivan og Skelchers funn kan overføres også her (AAD 2003). Vi ser også at en mer markedsfokuset reformbølge gjør seg gjeldende norsk offentlig sektor (Øgård 2002).

Ulike studier har forsøkt å klassifisere hvilke typer samarbeid som finnes, og hvor utbredt de forskjellige typene er. Osborne skiller mellom; “*community-led initiatives, contracts, inter-organisational co-operation, joint ventures, partnerships, policy networks, principal-agent relationships, relational contracting, social networks og strategic alliances*” (Osborne 2000 i Sullivan og Skelcher 2002:4). Denne listen kan gjøres mye lengre (ibid). Den viser imidlertid hvilket mangfold av ulike samarbeidsformer som finnes, og at det ikke er lett å få oversikt over de ulike formene. Sullivan og Skelcher hevder at de ulike samarbeidsformene har utgangspunkt i tre styringsformer; *kontrakt, nettverk og partnerskap*. Kontraktssamarbeid baserer seg på et prinsipal-agent forhold, der en enhet vedtar hva som skal bli gjort og hvordan, mens en annen enhet utfører selve vedtaket. Dette

forholdet er spesifisert i en bindende kontrakt. Eksempel på slikt samarbeid er konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Nettverk baserer seg på et uformelt samarbeid mellom individer. Denne samarbeidsformen reguleres av tillit og gjensidighet, og er ofte knyttet til enkeltsaker. Partnerskap er den vanligste formen for samarbeid. Denne er også mest mangfoldig og vanskeligst å definere. Til forskjell fra de to andre formene for samarbeid er partnerskap kjennetegnet av felles beslutninger, strukturer og prosesser. Samarbeidspartnerne deler et felles ansvar for utforming og iverksetting av tiltak (Sullivan og Skelcher 2002: 4-6).

I oppgaven vil jeg utdype Sullivan og Skelchers definisjon av *nettverk*, og vise at forholdet mellom de tre samarbeidsformer er preget av glidende overganger. Det kan i mange tilfeller være mer riktig å snakke om grader av formalisering, heller enn klare skiller mellom de tre samarbeidstypene. Jeg vil vise at det finnes ulike typer nettverk og at noen nettverk er mer formelle enn andre. Disse grenser opp til det Sullivan og Skelcher omtaler som partnerskap. Sullivan og Skelchers klassifisering viser imidlertid at det finnes et stort mangfold av ulike samarbeidsformer i offentlig sektor i dag, og at dette mangfoldet bør beskrives nærmere.

Den typen nettverk jeg vil se på, har utvikling av offentlige tjenester gjennom læring som en hovedmålsetting. De kan derfor defineres som ”læringsnettverk”. Hensikten med å delta i nettverket er å utveksle erfaringer og sammenligne seg med hverandre, slik at man kan forbedre sin egen virksomhet. Nettverkene retter seg hovedsaklig til kommuner som forvaltningsenheter, og ikke til enkeltpersoner i kommuner. Deres primære mål er altså ikke å heve kompetansen til enkelte profesjoner i kommunen, men å styrke kommunen som helhet.

I et statsvitenskapelig perspektiv er denne oppgaven interessant fordi det er forsket lite på ulike former for samarbeid i offentlig sektor. Det er mangel på teorier som kan bidra til å forklare motiver, forskjeller og effekter av samarbeid. En av årsakene til dette kan være at samarbeid strider mot forestillingen om en sterk enhetlig stat. Mange forskere konsentrerer seg om tradisjonelle konstitusjonelle institusjoner og unnlater å se på årsaker og effekter av den enorme veksten i ulike samarbeidsformer (ibid:10-11). Andre har hevdet at statsvitere har vært for dårlige på å forklare læring i

organisasjoner. Selv om organisasjoner gjennomsyrrer studiet av politikk, har det vært viet liten oppmerksomhet til hvordan organisasjoner lærer. LaPalombara mener at statsvitenskaplig forskning har ignorert læring i organisasjoner fordi dette temaet har vært for nært knyttet til organisasjoner i privat sektor, og dermed uten relevans for faget (LaPalombara 2001). Han hevder videre at temaet er viktig fordi læring og kunnskap er knyttet til makt. Ved å fordele kunnskap i en organisasjon fordeler man også makt, noe som igjen kan føre til grunnleggende forandringer i organisasjonen. Et eksempel på dette kan være hvordan økt bruk av inter-organisatoriske læringsnettverk utfordrer den klassiske hierarkiske byråkratistrukturen. Mitt tema kombinerer både samarbeid mellom organisasjoner og læring i organisasjoner. Dersom man skal godta de ovennevnte argumentene, burde det være behov for mer kunnskap om læringsnettverk i offentlig sektor.

Samarbeid i form av nettverk har, som nevnt ovenfor, fått økt oppmerksomhet i forbindelse med modernisering av offentlig sektor. I følge moderniseringsprogrammet skal man bygge ned byråkratiet, gjøre saksbehandlingstiden kortere, og gjøre svarene til borgerne tydeligere og enklere. Innenfor disse målsetningene finnes det en rekke politikkområder hvor det jobbes for å nå målene. IKT-politikken er et slikt område. I følge *”Strategi for IKT i offentlig sektor 2003-2005”* (AAD 2003) skal medarbeiderne i forvaltningen få tilgang på et nettverk som har lært seg om problemer med lik karakter. I stedet for at mange løser de samme problemene, kan man trekke lærdom av hvordan andre har løst liknende problemer tidligere. I tillegg til at nettverkene kan bidra med denne formen for gjenbruk av informasjon, skal de også stimulere til økt kreativitet og innovasjon i offentlig sektor (ibid). Ifølge IKT-strategien bør det satses mer på systematisk utbygging av lærings- og kunnskapsnettverk innenfor, og på tvers av sektorer. Det finnes i dag en rekke ulike kunnskapsnettverk. Disse er imidlertid fragmenterte og har ad hoc preget initiativ. Få har en overgripende strategi for hvordan læringsnettverket skal synliggjøres og støttes. Mye av kunnskapsforvaltningen skjer også innenfor lukkede intranettløsninger og databaser (ibid). En viktig del av IKT-strategien for

offentlig sektor er å synliggjøre disse nettverkene og legge til rette for denne typen kunnskapsforvaltning.

Moderniseringsprogrammet legger altså et effektivitetshensyn til grunn for læringsnettverk. Det hviler på en antagelse om at opprettelsen av læringsnettverk kan korte ned saksbehandlingstiden, og øke kvaliteten på de tjenestene som blir levert. Effektivisering er med andre ord en konsekvens av å delta i læringsnettverk. I lys av moderniseringsprogrammets målsetninger er det interessant å undersøke ulike måter å organisere læring i nettverk på, og finne ut hvordan ulike nettverksmodeller påvirker effekten av å delta i nettverkene.

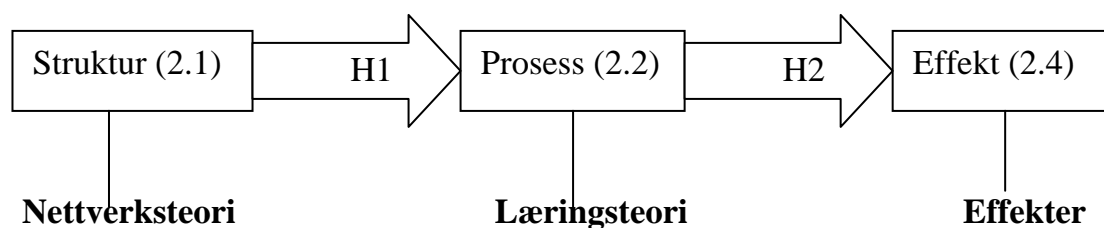
På grunnlag av denne fremstillingen av nettverksamarbeid i offentlig sektor, mener jeg at to sentrale problemer gjør seg gjeldende. Det første problemet er knyttet til Sullivan og Skelchers påstand om at det i dag finnes et mylder av ulike samarbeidsformer, og at det må være et mål å beskrive disse. Det andre problemet er knyttet til moderniseringsprogrammets tro på effektene av å delta i nettverk. Min problemstilling kan derfor formuleres på følgende måte:

Problemstilling: Hvordan er ulike læringsnettverk innenfor offentlig sektor organisert, og finnes det en sammenheng mellom hvordan nettverkene er organisert og effekten av å delta i nettverkene?

For å svare på problemstillingen min vil jeg først gi en redegjørelse for tidligere studier av nettverk og læring i organisasjoner. Deretter vil jeg på grunnlag av disse studiene utforme en analysemodell som kan beskrive forskjeller mellom ulike typer læringsnettverk i offentlig sektor. Denne analysemodellen vil jeg bruke til å beskrive struktur- og prosessforskjeller mellom Effektiviseringsnettverkene og Forum for offentlige servicekontor (FOSK). Deretter vil jeg foreta en empirisk undersøkelse av hvilke effekter som kan påvises av deltakelse i FOSK. Til slutt vil jeg sammenligne effektene av deltakelse i FOSK med tidligere påviste effekter i Effektiviseringsnettverkene.

2.0 Teori: Fremstilling av nettverksteori, læringsteori og effekter

I dette kappitlet vil jeg avklare sentrale begreper og utforme et teoretisk rammeverk for analysen av FOSK og Effektiviseringsnettverkene. Teoridelen tar sikte på å beskrive sammenhengen mellom tre elementer: *struktur*, *prosess* og *effekt*. Jeg vil, med utgangspunkt i tidligere studier av nettverk og læring i organisasjoner, vise hvordan disse tre elementene henger sammen og hvordan de kan beskrive forskjeller mellom Effektiviseringsnettverkene og FOSK. Fremstillingen av teori struktureres derfor etter følgende modell:



Figur 2.1: Struktur for fremstilling av teori

I del 2.1 vil jeg ved bruk av begrepet ”struktur” finne indikatorer som sier noe om nettverkets *form*. Med dette mener jeg måten deltakerne i nettverket er knyttet sammen på. For å finne slike indikatorer skal jeg gi en fremstilling av nettverksteori, og se på hvordan tidligere nettverksstudier har behandlet nettverksstrukturer. I del 2.2 skal jeg ved bruk av begrepet ”prosess” finne indikatorer som sier noe om *innholdet* i nettverkene. Hvordan jobber deltakerne i nettverket for å skape og dele kunnskap? For å finne begreper som kan beskrive disse prosessene vil jeg støtte meg til tidligere forskning på læring i organisasjoner. I forbindelse med avklaringen av strukturbegrepet og prosessbegrepet vil jeg også sette frem en hypotese som sier noe om hvordan disse begrepene er knyttet til hverandre. Hvordan påvirker nettverkens *form* det som flyter gjennom nettverkene og utgjør deres *innhold*? Denne hypotesen refererer til pil H1 i figur 2.1. Etter å ha formulert en hypotese om sammenhengen mellom struktur og prosess, vil jeg undersøke hvorvidt nettverk med ulik form og innhold produserer ulike effekter. Den forventede sammenhengen refererer til pil H2 i figur 2.1. Før jeg formulerer en hypotese om pil H2 vil jeg klargjøre hva jeg betrakter som effekter av deltakelse i nettverk. Denne fremstillingen gjør jeg i del 2.4.

Begrepene og sammenhengene i figur 2.1 utdypes i en oppsummerende analysemodell (figur 2.3) i del 2.5. Denne modellen vil danne utgangspunkt for analysen av Effektiviseringsnettverkene og FOSK i del 4.0 og del 5.0.

2.1.0 Nettverksbegrepet: Fremstilling av tidligere nettverksstudier

Arquilla og Ronfeldt hevder det finnes to dominerende perspektiver på nettverksbegrepet (Arquilla og Ronfeldt 1999). De skiller mellom en sosial og organisatorisk tilnærming. Den sosiale tilnærmingen har dominert innenfor en liten krets av antropologer, sosiologer og organisasjonsteoretikere. Disse har hatt stor innflytelse på utviklingen av nettverksstudier i lang tid, og mange sentrale begreper er definert av denne kretsen. Hovedtanken i den sosiale tradisjonen er at alle sosiale relasjoner kan beskrives og analyseres som nettverk. De beskriver nettverk som; *en gruppe aktører som er koblet sammen i en mønsterstruktur*. Sentrale teoretikere er Nohira og Eccles (1992), Wellmann og Berkowitz (1997) og Wassermann og Faust (1994). Røttene til den sosiale tradisjonen kan spores tilbake til sosiogrammer og kartlegginger av bånd mellom individer. Slike kartlegginger ble gradvis betegnet som nettverk. Studier viste at nettverkene hadde ulike former. Man kunne skille mellom *linjenettverk*, *stjernenettverk* og *fullstendig koblet nettverk* (se del. 2.1.1). Disse formene kunne igjen danne hybridformer. Klassiske studier innenfor denne tradisjonen omhandlet vennskap mellom barn, samarbeid i næringslivet eller nettverkens betydning for jobbsøkere. Sosiale nettverksstudier legger stor vekt på å forklare hvordan aktørenes posisjon i nettverket påvirker deres makt og autonomi. Andre fokuserer på styrken i båndene mellom aktørene (Granovetter 1973). Er aktørene løst eller fast knyttet til hverandre? Sosial kapital er et sentralt begrep i denne tradisjonen, og beskriver grad av tillit mellom aktørene.

Nettverksanalytikere med en *organisatorisk* tilnærming bruker mange av begrepene fra den sosiale tilnærmingen, men har en vidt forskjellig fremgangsmåte. De ser på nettverk som *en bestemt måte å organisere seg på*. Nettverket er altså ikke en struktur som er gitt på forhånd, og som ligger til grunn for alle sosiale relasjoner. Det er derimot resultat av en bevisst konstruksjonsprosess. Aktørene må med andre ord være

bevisste på at de er del av et nettverk, og ønske å delta i nettverket. Et hovedpoeng i denne tradisjonen er at nettverksorganisasjoner blir stadig vanligere, på grunn av teknologiske nyvinninger. Nettverksorganisasjonene har også klare fordeler i forhold til tradisjonelle organisasjonsformer. De er mer fleksible, reagerer hurtigere og er mer tilpassningsdyktige enn for eksempel det klassiske hierarkiet. Organisasjonstilnærmingen er drevet frem av økonomiske sosiologer og organisasjonsteoretikere. Powells artikkel fra 1990 *"Neither market nor hierarchy: Network form of organization"* regnes av mange som et av de viktigste bidragene i denne tradisjonen. I denne artikkelen tar Powell utgangspunkt i Ronald Coases (1937) og Williamsons (1975, 1978) argument om at transaksjonskostnader avgjør organiseringen av bedriftene. Transaksjoner som innebærer usikkerhet, som forekommer hyppig, og som krever store transaksjonsinvesteringer i form av tid og penger, vil oftere forekomme i hierarkiske bedriftsorganisasjoner. Transaksjoner som er forutsigbare, som ikke gjentar seg selv, og som krever små transaksjonsinvesteringer, forekommer hyppigere i en markedsorganisert bedrift. Powell hevder imidlertid at bedrifter organiserer seg på måter som verken kan beskrives som marked eller hierarki. Han mener "nettverk" er et mer dekkende begrep. Han viser til at stadig flere transaksjoner forekommer mellom ulike parter som er felles avhengige av hverandre. *"Surely this patterned exchange looks more like a marriage than a one-night stand, but there is no marriage licence, no common household, no pooling of assets. (...) such an arrangement is neither a marked transaction nor a hierarchical governance structure, but separate, different mode of exchange, one with its own logic, a network."* (Powell 1990:5). Nettverket består av individer som har felles interesse i å dele sine resurser med hverandre, men på en slik måte at man ikke lar sin egeninteresse gå på bekostning av andres egeninteresse.

Et annet bidrag innenfor organisasjonstradisjonen kommer fra Manuell Castells og hans bok *"The Rise of the Network Society"* fra 1996. *"Our exploration of emergent social structures across domains of human activity and experience leads to an overarching conclusion: as a historical trend, dominant functions and processes in the information age are increasingly organized around networks. Networks constitute*

the new social morphology of our societies...While the networking form of social organization has existed in other times and spaces, the new information technology paradigm provides the material basis for its pervasive expansion throughout the entire social structure" (Castells 1996:469). Castells definerer nettverk som "(...) *a set of interconnected nodes. A node is the point at which a curve intersects itself*" (ibid: 501). Begrepet "node" går igjen i nettverkslitteraturen. Hva dette er må sees i forhold til hvilket nettverk man studerer. Dersom det for eksempel er et nettverk for salg av narkotika kan nodene være plantaser, laboratorier, piloter, langere og hvitvaskingsfirmaer. Dersom det er et nettverk for kommunal utvikling kan nodene være byråkrater, politikere, næringslivsledere, fagforbund og interesseorganisasjoner. Nodene er altså de elementene nettverket består av.

Et viktig aspekt ved nettverksbegrepet er at det ikke finnes en felles oppfatning av hva begrepet inneholder. *"The concept of network is in vogue, but its popularity is accompanied by a general vagueness about exactly what the idea entails"* (Powell and Smith-Doerr 1994:398). Litteraturen har vokst kraftig innenfor denne tradisjonen siden Powells artikkel i 1990, og mange har forsøkt å utvide begrepsapparatet. Powell og Smith-Doerr forsøker i artikkelen *"Networks and economic life"* (1994) å gi en oversikt over ulike forskningsområder hvor økonomiske nettverk er undersøkelsesobjekt. Denne artikkelen gir et godt supplement til Arquilla og Ronfeldts skille mellom sosiale og organisatoriske nettverk, ved at den beskriver konkrete eksempler på nettverk. Powell og Smith-Doerr tar, i likhet med Arquilla og Ronfeldt, utgangspunkt i en todeling mellom nettverk som underliggende strukturer, og nettverk som en organisasjonsform. I motsetning til Arquilla og Ronfeldt hevder imidlertid Powell og Smith-Doerr at disse tradisjonene har hatt lite kontakt med hverandre, og at de har vokst frem som separate tradisjoner. Videre hevder de at det finnes et stort potensial for å videreutvikle nettverksbegrepet ved å krysse forskning fra de ulike tradisjonene. Jeg vil gi en kort fremstilling av de ulike forskningsområdene som Powell og Smith-Doerr identifiserer, deretter vil jeg vise hva forfatterne mener er viktige utfordringer for nettverksforskning i fremtiden.

Powell og Smith-Doerr deler nettverksforskning inn i fire områder; *Nettverk for informasjonstilgang og mulighet, nettverk for makt og innflytelse, interne uformelle nettverk og produksjonsnettverk.*

Nettverk for informasjonstilgang og mulighet deler det samme synet om at sosiale relasjoner former informasjonsflyten og karrieremuligheter på arbeidsplasser. Disse studiene kan deles i tre grupper; *ansettelse, mobilisering og diffusjon*. *Ansettelse* er studier som ser på hvordan uformelle nettverk bidrar til å skaffe jobbsøkere fast jobb. Ovenfor refererte jeg til Granovetter (1973) som et viktig bidragsyter innenfor dette feltet. Han viste gjennom sitt ”strength of weak ties”-argument at jobbsøkere ofte får ansettelse via personer de kjenner, men som de ikke har jevnlig kontakt med. *Mobilisering* ser på nettverkens betydning for forfremmelse i en bedrift. Når en person først er ansatt vil han ha større sannsynlighet for å bli forfremmet dersom han har et rikt nettverk. Nettverket gir tilgang til informasjon og personer i strategiske posisjoner. Disse resursene øker sjansene for at de ansatte skal skaffe støtte til sine ideer, og dermed få gjennomført sine prosjekter. *Diffusjon* tar utgangspunkt i formaliserte profesjonsnettverk, fagnettverk og inter-organisatoriske nettverk. Innenfor disse nettverkene blir nye ideer og gode eksempler (”best practices”) spredt til medlemmene.

Nettverk for makt og innflytelse ser på makt som en funksjon av individers posisjon i et nettverk. Også her deler forfatterne inn i tre ulike typer av studier; *sosial bytteteori, resursavhengighet og sosial klasse*. Førstnevnte ser på hvordan en organisasjons posisjon i et inter-organisatorisk nettverk forklarer organisasjonens strategi og struktur. Studier innenfor *resursavhengighet* hevder at organisasjoner er avhengige av tilførsel av resurser utenfra for å overleve i ustabile omgivelser. De søker derfor sammen i nettverk for å redusere denne usikkerheten ved å sikre tilgang til resurser. Det siste perspektivet bygger på Mills (1956) og hans argument om at sosiale, politiske og økonomiske linker mellom elite grupper skaper makteliter. Disse elitene utgjør maktnettverk.

Interne uformelle nettverk viser ulike nettverk som oppstår innad i en organisasjon. Individuer i en organisasjon samhandler utenfor de formelle beslutnings- og kommunikasjonslinjene. Ansatte i en bedrift har regler og normer som ofte er i strid med bedriftens formelle regler. Flere studier har vist at ansatte danner sine egne klikker og koalisjoner utenfor de formelle linjene. Mintzberg hevder at organisasjoner er bygd opp av sosiale nettverk (1979), og at de uformelle nettverkene er vel så viktige for organisasjonen som de formelle beslutningsprosedyrene. Nettverk er også del av en bevisst prosess for å flate ut store organisasjoners hierarkiske struktur. Hierarkiske strukturer er vanskelige å endre (Hannan and Freeman 1984) og møter problemer i et raskt omskiftende marked (Powell 1990). Nettverkene er på sin side enklere å endre og mer tilpassingsdyktige til omgivelsene (ibid). Mange organisasjoner har derfor lagt om strukturen til nettverksformer. Nettverkene er også mer egnet til å tilegne seg ny kunnskap som er viktig i innovasjonsprosesser. Dette gjelder særlig innen høyteknologiindustrien (Powell og Smith-Doerr 1994).

Produksjonsnettverk viser hvordan nettverk spiller en rolle for produksjonsprosessen. I industridistriktene nord i Italia og sørvest i Tyskland ser man at ulike bedrifter innenfor en region deler de samme forretningshemmeligheter. Isteden for å ekspandere små bedrifter velger mange bedrifter å samarbeide med underleverandører. Bedriftene er ofte knyttet sammen av politiske-, historiske- og familieband. Det hersker en høy grad av tillit mellom dem. Felles for dem alle er at de er lokalisert innenfor det samme området. Det samme fenomenet finner man i Silicon Valley utenfor San Francisco, hvor høyteknologiske bedrifter deler kunnskap på tross av høy konkurranse dem imellom. Nettverk brukes også i forskning og utvikling av produkter. Disse nettverkene består ofte av representanter fra samme fagområde som danner en faglig interessegruppe. Slike grupper kan i enkelte tilfeller bli viktige kilder til innovasjon, da medlemmene knytter sin faglige identitet i sterke grad til gruppen enn til arbeidsgiver (Angel 1991).

Tilslutt i artikkelen identifiserer Powell og Smith-Doerr enkelte områder ved nettverksforskning som bør vektlegges i fremtiden. De fremhever særlig at

nettverkstudier må forsøke å finne metoder som kan forene *form* og *innhold*. For å forstå hvordan nettverk fungerer, og hvilken betydning de har, må man se både på hvordan de er bygd opp og hvilke prosesser som foregår i nettverket. De etterlyser mer prosessfokusede case-studier som viser hvorfor nettverk skapes, hvordan de vedlikeholdes og hva som flyter gjennom nettverkene.

For å oppsummere denne gjennomgangen av nettverksbegrepet, så vil jeg legge vekt på det teoretiske mangfoldet som er knyttet til begrepet. Som Powell og Smith-Doerr har påpekt, så finnes det foreløpig ingen entydig definisjon på hva nettverksbegrepet inneholder. Det er mer riktig å se på hvordan ulike typer studier definerer og bruker begrepet på forskjellige måter. Man må foreløpig akseptere det teoretiske mangfoldet og heller forsøke å forene de ulike tilnærmingmåtene, slik som Powell og Smith-Doerr hevder (1994:368). Et annet viktig poeng jeg vil trekke frem, er at mye av den praktiske tilnærmingen til begrepet, dvs. den organisatoriske tilnærmingen, har vært dominert av økonomer og studier av organisasjoner i det private næringsliv. Organiserte nettverk innenfor offentlig sektor er så langt et lite kartlagt område (Sullivan og Skelcher 1999).

2.1.1 Hvordan beskrive en nettverksstruktur?

Med utgangspunkt i den teoretiske fremstillingen jeg har gitt i del 2.1.0, vil jeg nå utforme et sett med indikatorer som kan beskrive hvordan nettverksmedlemmene er knyttet sammen. Disse indikatorene plasseres i "struktur-boksen" i figur 2.1. Måten nettverksmedlemmene er knyttet sammen på omtaler jeg som *nettverkets struktur*. Dette begrepet refererer til Powell og Smith-Doerrs (1994) begrep om *form* og Granovetters (1973) "*strong and weak ties*".

Granovetter bruker betegnelsen sterke og svake bånd til å beskrive forholdet mellom aktørene i et nettverk. Hans teori om styrken av det svake bånd hevder at nettverk hvor aktørene er løst knyttet sammen, og hvor de møtes uregelmessig, er bedre egnet til kunnskapsdeling enn nettverk hvor aktørene er nært knyttet til hverandre. Dette fordi nettverk med løse bånd samler flere motstridende meninger og informasjon på et sted, mens nettverk med sterke bånd fører til bekreftelse på aktørenes allerede inntatte

meninger. Denne teorien blir støttet av blant annet Grabner (1993) som i en studie viste at sterke bånd fører til det han omtaler som "Cognitive lock-in". Andre er uenige i dette synet, og viser at nettverk med nær og hyppig kontakt fører til mer innovasjon i organisasjoner, Ahuja (2000), Kraatz (1998) og Walker et.al (1997). I en artikkel fra 1999 "*The search-transfer problem: The role of weak ties in knowledge sharing across organizational subunits*", hevder Hansen at nettverk med sterke bånd er mer egnet til å overføre kompleks kunnskap, mens svake bånd er bedre egnet til å frembringe ny informasjon. Det finnes med andre ord bred dekning for å hevde at forholdet mellom aktørene i nettverket har betydning for læringsprosessene og effektene av å delta i nettverket. Det er imidlertid uenighet om hvilke bånd som har hvilken effekt. For å beskrive forskjeller mellom FOSK og Effektiviseringsnettverkene er det derfor viktig å vise hvordan de skiller seg fra hverandre med hensyn til forholdet mellom aktørene. Den sosiale nettverkstradisjonen har brukt betegnelsen sterke og svake bånd til å beskrive dette forholdet. Med sterke bånd menes et forhold hvor aktørene har hyppig og nær kontakt, mens svake bånd er mer uformell og uregelmessig kontakt (Granovetter 1973).

Jeg vil bruke betegnelsen "integrasjon" til å si noe om båndene mellom aktørene. Dette er et mer dekkende begrep for nettverk hvor en organisasjonsstruktur påvirker måten aktørene omgås på, dvs. organiserte nettverk. I slike organiserte nettverk vil organisasjonsstrukturen påvirke styrken på båndene mellom aktørene. Den legger premisser for hvem som har kontakt med hvem, og hvordan aktørene skal forholde seg til hverandre i nettverket. Det er derfor viktig med et videre begrep på nettverkstrukturen enn bare "sterke og svake bånd". Arquilla og Ronfeldt bruker en liknende argumentasjon i sin studie av nettverkskrig (1999). De hevder at det ikke finnes en standard metode for å analysere nettverk. Men fremholder fem sentrale dimensjoner som gjør noen nettverk mer effektive. De fem dimensjonene er:

Organisasjon – Hvordan er nettverket designet?

Narrative strukturer – Hvilken historie holder nettverket samlet?

Doktriner – Hvilke strategier og metoder brukes i nettverket?

Teknologi – Hvilke systemer formidler informasjon i nettverket?

Sosial kapital – Hvilken grad av tillit finnes mellom medlemmene?

Jeg vil ta utgangspunkt i disse fem dimensjonene og lage en analytisk ramme som kan beskrive strukturelle forskjeller mellom FOSK og Effektiviseringsnettverkene. Nettverkstrukturen varierer etter hvor integrert samarbeidet mellom deltakerne er. Noen nettverk er uformelle og uforpliktende. Det stilles få krav til deltakelse, det er en åpen struktur, liten grad av styring og de er lite resurskrevende. Andre er mer integrert, og nærmer seg det Sullivan og Skelcher omtaler som partnerskap, jfr. del 1.0. Strukturen skal si noe om hvor stor grad av integrasjon som finnes i nettverket. I hvor stor grad er kommunene bundet sammen i nettverkstrukturen? Jeg har satt opp følgende indikatorer som sier noe om integrasjonsnivået i nettverkene:

A. Deltakelse: Hvem får delta og hva kreves av deltakerne?

B. Programmering: Hvordan er arbeidsformen i nettverkene beskrevet?

C. Organisering: Hvordan er nettverkene designet, hvordan formidles informasjon?

D Resursbruk: Hvem finansierer nettverkene, og hvor resurskrevende er de?

A. Deltakelse

Deltakelse sier noe om hva som kreves for å være en del av nettverket. Hvem kan være medlem? Hvilke formelle krav må deltakerne oppfylle, og hvor mye må de bidra med i nettverket? Arquilla og Ronfeldt behandler ikke denne strukturen spesielt. Jeg mener imidlertid det er viktig å beskrive nettverkens krav til deltakerne. Et lukket nettverk, med høye krav til deltakelse vil sannsynligvis ha andre forutsetninger for å inngå dype og forpliktende læringsprosesser, enn et åpent nettverk med lave krav til deltakelse. Det er imidlertid problematisk å identifisere hvilke krav som stilles til medlemmene i et nettverk. I følge Sullivan og Skelcher er nettverk definert som uformelle samarbeid regulert av tillit og gjensidighet. I motsetning til

kontraktsamarbeid har nettverket ingen muligheter til å utøve formelle sanksjonsmuligheter mot medlemmer som bryter vilkårene for samarbeid (Sullivan og Skelcher 2002:4-6). Jeg vil imidlertid hevde at nettverkene har mulighet til å stille visse krav til hva deltakerne må bidra med, selv om det ikke foreligger formelle sanksjonsmuligheter. I likhet med *partnerskap* kan nettverket etablere et normsystem for hva som forventes av deltakerne og hva som betraktes som et tillitsbrudd. Ved å kommunisere tydelige forventninger legges det et sosialt press på deltakerne. Det kan også stilles formelle krav til hvem som kan inkluderes i nettverket og på hvilken måte. Ved for eksempel å bare inkludere kommuner som har planer om å forbedre en bestemt tjeneste, vil man indirekte stille krav til at deltakerkommunene må bidra aktivt i nettverket. Det kan også stilles krav om at bare ledere fra kommunene kan delta, eller at kommunene må sette av en viss stillingsandel til deltakelse i et nettverk. For å si noen om hva som forventes av deltakerne, må man derfor vurdere både de formelle kravene til opptak i nettverket og hvilke normer som gjelder for bidrag i nettverksprosessene.

B. Programmering

Programmering handler om hvilke læringsprosesser nettverket er enige om å gjennomføre. Finnes det en felles visjon for hvordan nettverket skal arbeide, og er denne visjonen beskrevet? Denne variabelen tilsvare Arquilla og Ronfeldts ”*Narrative nivå*”. I følge Arquilla og Ronfeldt sier narrativer ikke bare noe om identitet i nettverket, men også noe om hensikten og målet med nettverket. Det sier noe om hva nettverket tror på, hva de vil gjøre og hvordan (Arquilla og Ronfeldt 1999:328). Narrativene kan, i likhet med kravene til deltakelse, knyttes til hvordan nettverkene klarer å skape motivasjon blant medlemmene til å delta i læringsprosessene. Arquilla og Ronfeldt hevder at tydelige og sterke narrativer binder medlemmene sammen, og at dette øker nettverkets effektivitet (ibid). Jeg bruker begrepet ”*programmering*” til å si noe om Arquilla og Ronfeldts ”*narrative nivå*”. Dette begrepet er enklere å operasjonalisere. Jeg definerer programmering som de mål og arbeidsmetoder nettverket er enige om å gjennomføre. Dersom læringsprosessene er klart formulert, og har oppslutning kan man anta at aktørene i

større grad vil holde seg til samme læringsprosesser, enn hvis læringsprosessene blir bestemt underveis.

C. Organisering

Organisering sier noe om hvordan nettverket er designet, hvordan det er styrt og hvordan det har oppstått. Nettverk kan være designet på ulike måter. Man snakker om "linjestruktur", "stjernestruktur" og "fullstendig koblet nettverk" (Arquilla og Ronfeldt 1999:8). En linjestruktur er et nettverk hvor nodene plasserer seg separat langs en linje. Kommunikasjon fra den ene enden av linjen må gå gjennom alle nodene for å nå noden på slutten av linjen. Stjernenettverket er et sett av noder som er koblet til en sentral node, men som ikke har kontakt seg imellom. I et fullstendig koblet nettverk har alle nodene kontakt med hverandre. Dette er idealformer og i virkeligheten finner man gjerne hybridformer eller design som ligner på disse tre formene. (ibid:325-328). Når man skal beskrive integrasjonsnivået i nettverket er det vanskelig å unngå å si noe om designet. Nettverksdesignet er den skjematiske beskrivelsen av kommunikasjonslinjene, og viser hvem som har kontakt med hvem. Et fullstendig koblet nettverksdesign, hvor alle kommuniserer med alle, vil være mer integrert enn et linjenettverk eller et stjernenettverk hvor kommunikasjon må gå via andre noder. Et stjernenettverk vil på sin side være mer integrert enn et linjenettverk da kommunikasjon mellom to ytre noder går gjennom færre ledd i stjernenettverket enn i linjenettverket. Kommunikasjonslinjene i nettverket er nært knyttet til den teknologiske strukturen. Arquilla og Ronfeldt skiller ut teknologisk infrastruktur som en egen analysevariabel. Jeg velger å se på teknologi sammen med design. Dette fordi teknologien bidrar til å legge rammer for hvem som kan kommunisere med hvem i nettverket. Internett er et eksempel på teknologisk infrastruktur som støtter et fullstendig koblet nettverk. Ved bruk av "prate-rom" på nettet kan flere aktører kommuniserer uavhengig av rom. Det samme gjelder for video- og telefonkonferanser.

Styring er også en viktig del av hvordan nettverket er organisert. Arquilla og Ronfeld omtaler styring som "doktriner" (ibid:333), og bruker dette begrepet til å beskrive

hvem som løser konflikter på hvilken måte i nettverket. Jeg knytter imidlertid styring til nettverkets design. Dette fordi styring i nettverket har sammenheng med hvem som kontrollerer kommunikasjonsflyten i nettverket. For eksempel vil all kommunikasjon i et stjernenettverk gå gjennom en sentral node. Denne noden kontrollerer kommunikasjonsflyten i nettverket og får dermed makt i nettverket. Ved å beskrive nettverkets design vil man også få et bilde på hvem som styrer informasjonsflyt i nettverket. Dette gir imidlertid ikke nødvendigvis det hele og fulle bildet på hvordan et nettverk er styrt. Det kan tenkes at en node kontrollerer informasjonsflyten, men velger å ikke bruke denne posisjonen til å utøve makt. Man må derfor i tillegg se på hvordan sentrale noder benytter seg av sin posisjon. Dette kan man enten avdekke ved å se på hvordan beslutninger blir tatt i nettverket, eller man kan se på grad av involvering og aktivitet blant nettverkskoordinatorer. Er det slik at de sentrale nodene faktisk benytter seg av sin posisjon til å påvirke andre? I tillegg til beslutningsprosedyrer og grad av involvering av sentrale noder er det også interessant å beskrive hvordan nettverkene er startet. Er det et "top-down-" eller "bottom-up-initiativ"? Et nettverk som er startet av andre enn medlemmene, vil trolig ha sterkere kontroll og styring enn et nettverk som er initiert fra grasrota. Et nettverk som er startet nedenfra vil kanskje ha større oppslutning og engasjement fra medlemmene.

D. Resurser

Resurstilgang beskriver nettverkets økonomiske rammer. Hvor mye koster det å drive nettverket? Denne dimensjonen ligger ofte til grunn for de foregående dimensjonene, men omtales ikke av Arquilla og Ronfeldt. Et nettverk med høy grad av integrasjon vil sannsynligvis være mer resurskrevende enn et nettverk med lav integrasjon. Høy integrasjon forutsetter teknologisk struktur, sterk ledelse, hyppig aktivitet og tydelige arbeidsprogrammer. Dette er resurskrevende faktorer som krever romslige budsjetter. Resursbruk gir dermed et godt bilde på integrasjon i nettverket. Ressurstilgangen i nettverket kan måles på ulike måter. En mulighet er å se på budsjetter og regnskaper, en annen måte er å se på hvor mye innsats medlemmene legger inn i nettversprosessene.

Ved å beskrive nettverkene ut fra disse fire indikatorene, vil jeg få frem forskjeller i integrasjonsgrad mellom dem. Et nettverk som stiller store krav til deltakerne, har klare programteorier for arbeidet, en sterk organisasjon med fullstendig koblete kommunikasjonskanaler, aktiv ledelse, klare besluttingsprosedyrer og ikke minst har romslige budsjetter, vil være mer integrert enn et nettverk som skårer lavt på disse strukturindikatorene. Det høyt integrerte nettverket har en struktur som knytter nodene i nettverket tettere sammen, samtidig som den stenger ute påvirkning utenfra nettverket. På grunnlag av Powell og Smith-Doerrs oppfordring om å knytte sammen strukturer og prosesser, vil det være interessant så se på hvordan prosessene arter seg i et nettverk med høy integrasjon versus et nettverk med lav integrasjon. I neste del vil jeg derfor ta for meg læringsbegrepet og vise hvordan man kan beskrive læring som prosess i et nettverk.

2.2.0 Læring i organisasjoner: Fremstilling av læringsteori i organisasjoner

Læring er et viktig begrep for å kunne beskrive og forstå *innholdet* i nettverkssamarbeid. Nettverkene er arenaer hvor kunnskap skapes og deles mellom individer og organisasjoner. Enkelte nettverk har læring som fremste målsetning med samarbeidet. Jeg vil derfor vise ulike tilnærmingsmåter til organisasjonslæring og deretter vil jeg knytte læringsbegrepet sammen med nettverksbegrepet. Fremstillingen av organisasjonslæring i del 2.2 refererer til "prosess-boksen" i figur 2.1.

Easterby-Smith og Lyles (2004) gir i artikkelen "*Watersheds of Organizational Learning and Knowledge Management*", en oversikt over fire ulike tilnærminger til studiet av læring og organisasjoner: *Organisasjonslæring*, *Den lærende organisasjon*, *Organisasjonskunnskap* og *Kunnskapsforvaltning*.

Organisasjonslæring ("Organizational learning") har et akademisk grunnlag, og fokuserer på hvordan læringsprosesser gjennomføres i organisasjoner. Med sin bok fra 1963 regnes Cyert og March som grunnleggere av denne tradisjonen. I boken hevder de at organisasjoner lærer forskjellig fra individer. De satte fram en teori for organisasjonslæring og koblet denne prosessen sammen med hvordan organisasjonen fatter beslutninger og tilpasser seg omgivelsene. Innsikten fra Cyert og March (1963)

førte til en rekke klassiske studier. Blant disse er Argyris og Schön (1978), og deres modeller om organisasjoners læringskapasitet. Den andre tilnæringsmåten, *den lærende organisasjon*, har i følge Tsang (1997) et mer praktisk mål. Forfattere innen denne tradisjonen ønsker å finne ut hvordan en organisasjon kan lære bedre, og dermed bli mer fremgangsrik. Tilnæringsmåten har sine røtter i Europa på 1980-tallet, og slo for alvor gjennom med Peter Senges bok fra 1990, "Den femte disiplin". De to siste tilnæringsmåtene; *organisasjonskunnskap* ("Organizational knowledge") og *kunnskapsforvaltning* ("Knowledge management") legger mer vekt på innholdet enn prosessen. Med dette mener Easterby-Smith og Lyles at innholdet er det som blir lært, altså kunnskap, mens prosessene er selve læringen. *Organisasjonskunnskap* har et filosofisk grunnlag, og forsøker å forklare hvilken kunnskap som finnes i organisasjoner. Typiske tema er forholdet mellom individuell kunnskap og organisasjonskunnskap, og forholdet mellom taus og eksplisitt kunnskap. Den mest siterte forfatteren innenfor denne retningen er japaneren Ikujiro Nonaka. Hans bok fra 1995 satte standard for studiet av organisasjonskunnskap. I boken viser han hvordan organisasjoner kan skape og dele kunnskap ved å konvertere taus og eksplisitt kunnskap på ulike måter. Nonakas teori ble den viktigste inspirasjonskilden til den mer praktisk rettede tilnærmingen, *kunnskapsforvaltning* eller *Knowledge management*. Denne er mer teknisk rettet, og ønsker å vise hvordan man kan etablere mekanismer som skaper og deler kunnskap i en organisasjon. Her har ny IKT-teknologi fått stor oppmerksomhet. Retningen er også drevet frem av konsultantselskaper innenfor IKT-sektoren. Det viktigste bidraget er levert av Davenport og Prusak (2000).

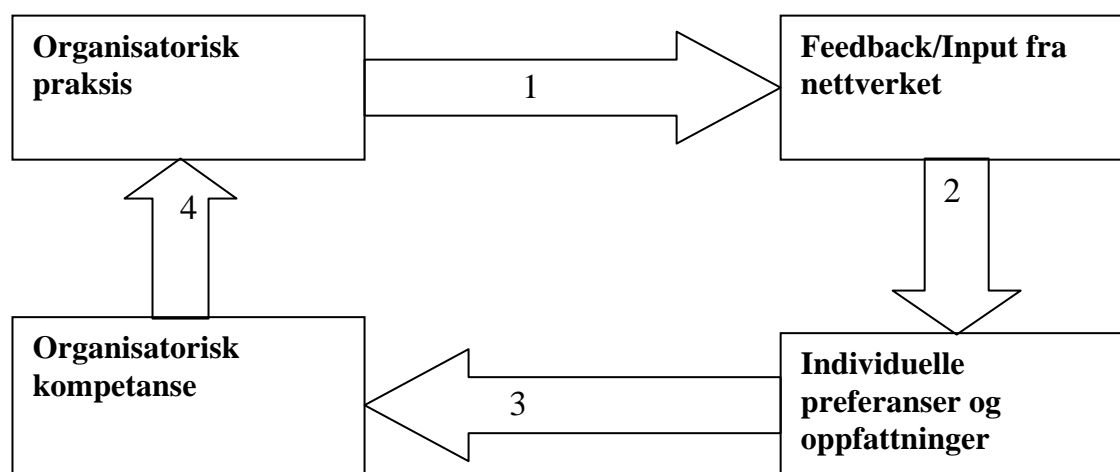
Mitt teoretiske utgangspunkt for organisasjonslæring henter jeg både *organisasjonslæring* og *organisasjonskunnskap*. Fra førstnevnte vil jeg bruke March og Olsens læringssyklus (1976) til å vise hvilke problemer som oppstår ved organisasjonslæring, og hvordan nettverk kan overkomme disse problemene (del 2.2.1). Fra sistnevnte vil jeg bruke Nonakas teori for å vise hvilke prosesser som kan forekomme i organisasjonslæring (del 2.2.2).

2.2.1 Læringssyklusen: Hvordan nettverk støtter læring i organisasjoner

A. Fremstilling av March og Olsens læringssyklus

Ovenfor har jeg vist ulike tilnærminger til læring i organisasjoner. Her vil jeg utdype forholdet mellom læring og nettverk og vise hvordan nettverk kan støtte læring i organisasjoner. For få frem denne sammenhengen vil jeg illustrere ved hjelp av March og Olsens læringssyklus (1976).

March og Olsens læringssyklus befinner seg innenfor *Organisasjonstilnærmingen* og legger vekt på at læring i organisasjoner ikke er en enkel prosess. Tvert i mot finnes det en rekke hindringer for effektiv organisasjonslæring. March og Olsen hevder at organisasjoner ikke handler fullstendig rasjonelt, selv om dette er deres intensjon. Organisasjoner opererer i en verden uten fullstendig informasjon, og uten full oversikt over alle handlingsalternativer. De er heller ikke indre konsistente med hensyn til preferansestrukturer. Dette legger begrensninger på organisasjonenes evne til å lære av erfaringer. March og Olsen mener ikke at organisasjonene er uten evne til å lære av erfaring, men at den begrensede rasjonaliteten fører til ulik tolkning av erfaringene. Aktørene i organisasjonen har ulike oppfatninger om hva som har hendt og hvorvidt det er bra eller dårlig. For å illustrere hvordan organisasjoner lærer, bruker March og Olsen en læringssyklus ("The complete learning cycle"). Jeg bruker her en modifisert utgave av læringssyklusen fra 1976. Denne modifiserte modellen er tidligere brukt av Askim (2003) og Paulsen (2004) til å illustrere læringsprosessen i Effektiviseringsnettverkene.



Figur 2.2: March og Olsens læringssyklus

Modellen viser ved hjelp av fire piler hvordan organisasjoner lærer. Den første pilen viser hvordan organisasjoner søker feedback fra omgivelsene. Pil nummer to viser hvordan denne feedbacken påvirker det enkelte individ i organisasjonen. Pil nummer tre viser hvordan endringer i det enkelte individs preferanser og oppfatninger påvirker andre individer i organisasjonen. Til slutt viser pil nummer fire hvordan endringer i individenes preferanser og oppfatninger implementeres i organisasjonens arbeid.

B. Hvordan beskriver læringssyklusen nettverkets betydning for organisasjonslæring?

March og Olsens læringssyklus illustrerer at organisasjonslæring er vanskelig. I del 4.0 og 5.0 vil jeg beskrive hvordan og hvorvidt FOSK og Effektiviseringsnettverkene strukturer og prosesser bidrar til å overvinne læringsproblemene og bli nyttige verktøy for kommunene. Før jeg går videre med dette, må jeg først avklare hvordan nettverk generelt forholder seg til læringssyklusen. Hvilken rolle har nettverk som læringsverktøy for kommunene? Mitt utgangspunkt er at nettverk har mulighet til å påvirke alle fire fasene i March og Olsens læringsspiral, og at *motivasjon* og *input* er deres viktigste verktøy.

I forbindelse med den første fasen må man se på hvordan nettverkene bidrar til å motivere læring i organisasjonene (Paulsen 2004). Klarer nettverket å frigjøre individene fra sine daglige oppgaver, og få dem til å investere tid og engasjement i læringsnettverket? Paulsen peker på at mange organisasjoner deltar i samarbeid av rent symbolske årsaker. De tror deltakelsen viser at organisasjonen er tidsriktig eller moderne. I slike tilfeller vil koblingen til nettverket være ”løst koblet” eller ”frikoblet” fra kjernevirksomheten i organisasjonen. Man kan kontrollere for slike symbolske hensyn ved å undersøke hvor mye tid og resurser en deltakerorganisasjon setter inn i nettverksamarbeidet. Nettverket kan også bidra til å motivere til læring, ved å være tydelige på hva som forventes av deltakerne. Et nettverk for interkommunal læring kan for eksempel kommunisere en forventning om at deltakerkommunene skal møte på nettverkssamlinger.

I forhold til den andre fasen kan nettverket bidra med relevant feedback til organisasjonen. Begrepet ”feedback” er imidlertid noe misvisende når man skal bruke

læringssyklusen til å beskrive forholdet mellom nettverk og organisasjonslæring. Feedback sikter kun til konkret tilbakemelding på organisasjonenes egne prestasjoner. Nettverk kan imidlertid påvirke individer også ved andre metoder. Et nettverk kan for eksempel tilby informasjon om tema som er aktuelle for deltakerorganisasjonene, men som ikke er direkte tilbakemeldinger på organisasjonenes prestasjoner. Slik informasjon kan likevel forme enkeltindividers oppfatninger av virkeligheten, og igjen forme organisasjonen. Nettverkene kan også forme oppfatninger og preferanser ved at de tilbyr en møteplass hvor enkeltindivider kan møtes og diskutere problemer og løsninger knyttet til deres organisasjoner. Nettverkene kan også forme individenes preferanser og oppfatninger gjennom kurs og utdanningstilbud. For å kunne bruke læringssyklusen til å si noe generelt om forholdet mellom læring og nettverk, må altså "feedback"-begrepet nyanseres. Jeg vil derfor i den videre fremstillingen bruke begrepet "*Input*" til å si noe om hvordan nettverkene påvirker individenes oppfatninger og preferanser. Dette er et mer inkluderende begrep, som ikke bare sier noe om konkrete tilbakemeldinger på egen prestasjon, men også noe om hvordan nettverket tilbyr andre former for informasjon og læring. Hvorvidt nettverkene klarer å gi input avhenger av at individene må oppfatte informasjonen fra nettverkene som nyttig. De må oppleve at det å delta i nettverket gir dem tilgang til noe verdifullt, som de kan føre tilbake til organisasjonene. Her ligger det også en viktig motivasjonsutfordring hos nettverkene. Askim (2004) påpeker at man i denne fasen må motivere de individuelle deltakerne i nettverket til å lære. I tillegg til å bare tilby input, må også nettverkene bidra til at deltakerne får lyst til å forbedre seg. Dette kan nettverkene gjøre ved for eksempel å appellere til yrkesstolthet eller skape konkurranse mellom deltakerne.

Den tredje fasen tar for seg hvordan de individuelle preferansene skal omformes til organisatorisk læring når deltakerne kommer hjem fra nettverkssamlinger. Hvordan skal deltakerne spre sine erfaringer fra nettverket til sin organisasjon, og styrke organisasjonens kompetanse? Her kan nettverkene støtte organisasjonens læringsmuligheter ved for eksempel at deltakelse i nettverket er forankret i organisasjonens toppledelse. Dersom de personene som deltar i nettverket på

organisasjonens vegne har høy beslutningsmyndighet, øker trolig sjansen for at organisatorisk læring vil finne sted. Nettverkene kan også støtte denne læringsfasen ved at deltakerne eksplisitt drøfter problemet i felleskap og kommer frem til hvordan man best kan spre erfaringer når man kommer hjem.

I forhold til den fjerde fasen kan nettverkene motivere implementering ved ulike tiltak. Man kan for eksempel lage et rapporteringssystem hvor deltakerorganisasjonene oppfordres til å vise hverandre hvilke forbedringer de har iverksatt over en viss tidsperiode. Slike rapporteringssystemer kan appellere til konkurranse mellom organisasjonene. Det kan også tenkes at nettverkene bistår hver enkelt kommune med råd og veiledning til hvordan en best bør implementere endringene i praksis.

Som vi ser, så kan nettverkene fungere som verktøy i alle fasene av læringssyklusen. På grunnlag av gjennomgangen ovenfor vil jeg hevde at *motivasjon* og *input* er to nøkkelord for å forstå forholdet mellom nettverk og læring i organisasjoner. Siden nettverk ofte defineres som et uformelt samarbeid basert på tillit og gjensidighet (Sullivan og Skelcher 2002:4), har det begrensede muligheter til å pålegge deltakerne hva de skal gjøre. Deltakelsen er frivillig, og man kan når som helst tre ut av nettverket. Et nettverkssamarbeid reguleres heller ikke av en kontrakt mellom deltakerne, men av et felles ønske om å samarbeide. Disse premissene for nettverksamarbeid gjør at tvang og forpliktelse har begrenset effekt. Jeg sier ”begrenset” effekt da nettverkene ikke har noen formell sanksjonsmulighet, men kan utøve et sosialt press mot deltakerne. Det kan for eksempel etableres en felles oppfatning i nettverket av hva man forventer at deltakerne skal bidra med. Likevel vil motivasjon og input være nettverkens viktigste verktøy. For at organisasjonene skal ha nytte av nettverk i læringsprosesser, må nettverkene kunne motivere deltakerne til å møte utfordringene i læringssyklusens fire faser. De må også kunne tilby relevant og verdifull informasjon til organisasjonene. Denne inputen skapes gjennom de læringsprosessene som nettverket legger til rette for. Jeg vil i neste del vise hvordan man kan beskrive ulike måter et nettverk gir input til deltakerne.

2.2.2 Hvordan beskrive læring som en prosess i nettverk?

Jeg vil her vise at kunnskap kan skapes og deles gjennom ulike prosesser, og at prosessene har ulike krav til struktur. Disse prosessene utdyper ”proses-boksen” i figur 2.1. Som beskrevet i del 2.2.0 har læringsprosesser i organisasjoner hovedsakelig blitt behandlet av forskere innenfor *Organisasjonskunnskap* og *Kunnskapsforvaltning*. Jeg vil beskrive et viktig bidrag til disse tradisjonene og deretter komme frem til noen læringsbegreper som kan vise forskjeller mellom Effektiviseringsnettverkene og FOSK. Først vil jeg kort definere forskjellen mellom læring og kunnskap. Kunnskap kan defineres som et relativt stabilt sett av innsikt, erfaringer og ferdigheter, som kan ordnes hierarkisk. Læring er derimot den prosessen som flytter et individ fra et lavere kunnskapsnivå til et høyere. Når man snakker om læringseffekter, dreier det seg om hvorvidt man klarer å forflytte seg oppover i kunnskapshierarkiet. Nedenfor vil jeg argumentere for at denne læringsprosessen kan ha ulike former og stiller ulike krav til individene. Enkelte prosesser har et høyere kunnskapsmål enn andre og er derfor mer krevende av deltakerne.

Ikurijo Nonaka (1995) er en av de mest siterte forfatterne innenfor de prosessorienterte tradisjonene. Hans teori om hvordan kunnskap kan skapes og deles i en organisasjon har inspirert en rekke studier (Easterby-Smith og Lyles 2004) (Tuomi 1999). Jeg vil her komme med en kort gjennomgang av Nonakas teori, og vise hvordan deler av teorien kan beskrive prosessforskjeller mellom nettverk.

For å vise hvordan organisasjoner skaper og deler kunnskap, skiller Nonaka mellom taus og eksplisitt kunnskap. Et skille han henter fra Polyani (1966). Polyani hevdet at den tause kunnskapen ikke er identifisert med ord eller tall. Slik kunnskap er nært knyttet til kroppen og kan beskrives best som en magefølelse eller som noe som sitter i fingrene. Man utfører en oppgave uten egentlig å tenke over hvordan man gjør det. Eksplisitt kunnskap er identifisert med ord eller tall, og kan dermed lagres. Denne typen kunnskap er derfor lettere tilgjengelig for andre, og er ikke personlig slik som den tause kunnskapen. Nonaka hevder at man må forstå forholdet mellom disse kunnskapsformene for å forstå hvordan organisasjoner skaper og deler kunnskap. Han viser at kunnskapsformene forholder seg til hverandre på fire forskjellige måter, eller

det han kaller fire typer for ”knowledge conversion”, her oversatt til ”kunnskapsoverføring”. De fire typene er: *Sosialisering*, fra taus til taus. *Eksternalisering*, fra taus til eksplisitt. *Kombinering*, fra eksplisitt til eksplisitt og *Internalisering*, fra eksplisitt til taus. Disse formene for kunnskapsoverføring danner en læringsspiral, som Nonaka kaller *SECI-prosess*. Jeg vil her beskrive de ulike overføringsformene:

Sosialisering er deling av erfaringer i form av tekniske ferdigheter og mentale modeller uten bruk av språk. Typisk eksempel er lærlingen som imiterer læremesteren. Ved å praktisere håndverket overføres taus kunnskap fra mester til lærling. Nøkkelen for denne overføringsformen er praktisk øving. Typisk eksempel fra næringslivet er såkalt ”on-the-job-training”, hvor man får opplæring gjennom å utføre oppgaver. Nonaka nevner også sosiale sammenkomster utenfor jobbsammenheng, som en viktig del av sosialiseringsoverføring. Ved å gjøre noe sammen, vil man også dele mentale modeller og skape tillit mellom individene. Den sosiale dimensjonen er nødvendig for å skape felles forståelse, og er derfor en viktig del av kunnskapsforvaltning i en organisasjon.

Eksternalisering er prosessen hvor taus kunnskap blir beskrevet i form av symboler. Man kommuniserer de mentale modellene i form av metaforer, analogier, konsepter, hypoteser og modeller. I følge Nonaka er dette den vanligste overføringsformen og også den viktigste. Den inneholder nøkkelen til kunnskapsdannelse (ibid:59). Eksternalisering tar som regel utgangspunkt i en dialog hvor man i felleskap reflekterer over et problem, og kommer frem til nye begreper.

Kombinering er å sette ulik eksplisitt kunnskap inn i nye sammenhenger. Ved å sortere, kombinere og kategorisere eksplisitt kunnskap kan ny kunnskap dannes. Når en bedrift henter inn kunnskap fra ulike deler av organisasjonen og setter de sammen i en årsrapport, har man kombinert eksplisitt kunnskap. De ulike delene i årsrapporten vil få en ny betydning når de settes sammen ved at de gir et helhetlig bilde på bedriftens resultater. Typiske eksempler på kombinering av eksplisitt kunnskap er dannelse av databaser eller kunnskapstorg.

Internalisering er prosessen hvor eksplisitt kunnskap blir tatt opp av individene og brukt i det daglige arbeidet. Nonaka fremhever "Learning-by-doing" som et eksempel på internalisering, altså pratisk erfaring støttet av teori. Den eksplisitte kunnskapen må være beskrevet i manualer, dokumenter eller historier. Når Norsk Hydro skriver et flerbinds verk om selskapets historie, er dette et viktig verktøy i internalisering av eksplisitt kunnskap. Gjennom den historiske fremstillingen danner leseren en mental modell av hvilke verdier bedriften står for. Når mange i organisasjonen deler den samme modellen blir historien en del av organisasjonskulturen.

Disse fire overføringsformene danner en spiral, eller det Nonaka kaller "SECI-process". En god forvaltning av organisasjonens kunnskap forutsetter at alle fire prosessene gjennomføres. Det hjelper lite å bare gjennomføre enkelte av prosessene. En fullstendig læringsprosess begynner med at individer møtes ansikt til ansikt. Deretter forsøker man ved dialog å sette ord på erfaringer og oppfatninger. Disse nye begrepene blir deretter kombinert med tidligere kjente begreper, og kan danne grunnlag for en beslutning om organisasjonsendring eller innovasjon. Til slutt blir den nye kunnskapen en del av organisasjonen ved at individene bruker den i arbeide.

Nonakas teorier imidlertid omstridt. De er heller ikke direkte overførbare til min problemstilling. Jeg mener likevel at en del av Nonakas ideer og begreper vil være fruktbare for å beskrive prosessforskjeller mellom Effektiviseringsnettverkene og FOSK. Før jeg kan trekke ut disse ideene og begrepene, vil jeg kort vise kritikken mot Nonaka. Denne kritikken er en av grunnene til at hans teorier ikke direkte kan brukes i problemstillingen min.

Ikka Tuomi (1999) hevder at Nonakas modell er interessant fordi den skiller mellom dannelse og spredning av kunnskap. Den viser også at kunnskapsforvaltning skjer gjennom ulike prosesser og at kunnskapsforvaltning er en sosial aktivitet. Tuomi mener imidlertid at Nonaka har misforstått Polanyis begrep om taus kunnskap. For Polanyi er taus kunnskap uløselig knyttet til eksplisitt kunnskap, og det er ikke mulig å skille de to i ulike deler. Han får støtte av Tsoukas i artikkelen "*Do we really understand tacit knowledge?*" (2000) Her skriver Tsoukas at det ikke gir mening å

skille taus fra eksplisitt kunnskap. Det er heller ikke mulig å omgjøre taus kunnskap til eksplisitt kunnskap, slik Nonaka hevder.

På tross av kritikken har Nonakas modell mye å tilføre når man skal beskrive læringsprosessene i nettverkene. Han viser at organisasjonslæring dreier seg om både å skape og dele kunnskap. Dette kan gjøres ved hjelp av en rekke ulike prosesser. Nonaka gir eksempler på hvordan disse prosessene kan utformes. Han snakker om praksis, deliberasjon, databaser og individuelle utdanningsprogrammer. Nonaka viser også at organisasjonslæring er en sosial handling, hvor mennesker må møtes ansikt til ansikt. Disse møteplassene kan være fysiske, virtuelle eller mentale. Nonaka kaller møteplassene for *ba* og fremhever at de må utformes slik at de legger til rette for kunnskapsdannelse og overføring.

Med utgangspunkt i Nonakas teorier vil jeg lage en analytisk ramme som kan beskrive forskjeller i læringsprosesser mellom læringsnettverk som Effektiviseringsnettverkene og FOSK. Jeg vil formulere ulike typer læringsprosesser som forekommer i nettverk, og vise at disse stiller ulike strukturkrav til nettverket. Jeg forsøker ikke å fremstille læringsprosessene i et nettverk i form av en spiral, lik Nonakas *SECI-process*, men heller identifisere de ulike prosessene som kan forekomme i et nettverk.

Følgende begreper kan beskrive forskjeller mellom læringsprosesser i nettverk:

- A. *Informasjon* – nettverket gir tilgang til informasjon
- B. *Deliberasjon* – nettverket er en arena for samtaler og diskusjon
- C. *Referansekunnskap* – nettverket gir målbare tilbakemeldninger på prestasjoner
- D. *Praksis* – Nettverkene er en arena for personlig kompetanseheving

A. *Informasjon*

Informasjon som prosess kan forekomme på ulike måter i et nettverk. I Nonakas teori vil denne prosessen tilsvare kombinerings av eksplisitt kunnskap. Ved å samle informasjon om et emne på et sted gjør man det lettere for deltakerne i nettverket å finne frem til informasjon som er relevant for deres virksomhet. En kommune som

har problemer med kommunikasjon mellom servicemedarbeidere og fagansatte kan gå til en dokumentbase, hvor det er lagt ut informasjon om hvordan andre kommuner har løst sine kommunikasjonsproblemer. Denne informasjonen kan kommunen bruke til å tilegne seg ny kunnskap om hvordan de bør forbedre kommunikasjonen. Databaseinformasjon kan være på ulike nivåer. Noen databaser kan for eksempel bare inneholde kontaktinformasjon i form av en e-postliste. Andre kan være tilrettelagt med søkefunksjoner og jevnlig oppdatering. Dette stiller ulike krav til integrasjon. En enkel database krever relativt lite integrasjon i nettverket. Det er ikke nødvendig at aktørene står nært knyttet til hverandre, for at de kan bruke nettverkets database. En enkel database behøver ikke stille strenge krav til deltakelse fra medlemmene, det kreves heller ingen programteori med felles oppslutning. Man må ikke ha en spesielt sterk organisasjon eller bruke store resurser. For å bygge opp et minimum av databaseinformasjon trenger man bare hente inn for eksempel kontaktinformasjon eller noen sentrale dokumenter som ikke behøver oppdatering. Kravet til integrasjon vil nødvendigvis øke i takt med ambisjonsnivået for databasen. Dersom nettverket satser på en database hvor deltakerne jevnlig må bidra med informasjon, og hvor en nettverkskoordinator aktivt redigerer bidragene, stiller dette større krav til nettverkstrukturen. For å vurdere integrasjonskravet til en database må man derfor se på ambisjonsnivået og målsetningen med basen. Informasjon kan også være aktivt distribuert gjennom nettverket, fra en node i nettverket. Dersom enkelte medlemmer i nettverket har i oppgave å lage og sende ut månedlige nyhetsbrev, er det et eksempel på aktiv informasjonstilgang i nettverket. Et annet eksempel er foredrag på seminarer, hvor noen formidler sin kunnskap til andre. Her slipper mottakeren å søke informasjonen selv, i motsetning til databaseinformasjon.

B. Deliberasjon

Deliberasjon som læringsprosess har røtter helt tilbake til antikkens Hellas. Tekster fra Aristoteles og Platon er gjerne skrevet i dialogform der ulike filosofer får komme med sine synspunkt. I lange samtaler diskuteres skjønnhet, vennskap, døden og andre tidløse emner. Det hele er en prosess hvor argumenter møter motargumenter og hvor leseren kan ta stilling til argumentenes holdbarhet, slik blir også leseren dratt inn i

samtalen. Mest kjent er kanskje Platons "Gorgias", hvor han gjennom en dialog analyserer hvilken rolle retorikk spiller i politikk og samfunnsliv. Platon fremstiller en tenkt dialog mellom retorikeren Giorgias, filosofen Sokrates, Aristokraten Callicles og Sokrates' venn Chaerophon. Gjennom dialogen stiller Sokrates en rekke spørsmål til de andre og de kommer frem til at retorikken har en sterk etisk side. Deliberasjon har fortsatt status som en vei til læring og kunnskap. Nonaka legger stor vekt på deliberasjon som læringsprosess. *"We cannot emphasize enough the important part conversations play. Good conversations are the cradle of social knowledge in any organization"* (Nonaka og Takeuchi 1995:125). Gjennom diskusjoner blir ideer møtt med andre ideer og nye ideer blir igjen skapt. En løs kommentar om for eksempel brukerproblemer med organisasjonens internettside kan sette i gang diskusjoner om nettsidens brukervennlighet, noe som kan resultere i begreper om hva brukervennlighet betyr for organisasjonen. Dette kan igjen føre til endringer, ikke bare på nettsiden, men i hele organisasjonens kontakt med brukerne. Dette eksemplet viser at uformelle ideer har stor sprengkraft i organisasjonen, så lenge medarbeiderne får rom til å utfolde seg i samtaler med andre. Nonaka mener man bør strategisk utnytte det potensialet som samtaler har. Han snakker om *"how to manage conversations"* (ibid:126). I likhet med den Sokratiske samtalekunst kan samtalen styres slik at den mer effektivt oppnår ny innsikt. Nonaka mener man kan lære mye av måten Sokrates styrte sine samtaler på. Begreper som; *åpenhet, høflighet, argumentets makt og mot* bør tas inn i organisasjonslivet. I dag betraktes samtaler ofte som en kamparena, hvor målet er å forvirre og målbinde motstanderen slik at samtaletemaet ikke kommer opp en gang til. Nonaka kommer med noen regler for hvordan samtaler bør styres i organisasjoner. Man må oppmuntre til deltakelse og være inkluderende. Samtalen må overholde visse etiske regler, slik at folk føler seg komfortable og viser tillit til hverandre. Samtalen må også styres slik at man klarer å redusere argumentene til en felles forståelse. Til slutt må man oppmuntre til innovativt språkbruk. Deltakerne må føle seg trygge til å leke og eksperimentere med begreper og ideer. I likhet med informasjon ser vi at deliberasjon stiller ulike krav til nettverket, avhengig av ambisjonsnivået. En styrt samtale, som følger visse krav til

deltakelse vil nødvendigvis kreve mer av nettverksstrukturen enn en uformell samtale.

C. Referansekunnskap

Referansekunnskap er en læringsprosess hvor man på systematisk måte forsøker å måle sin egen virksomhet, og bruker måleresultatet til å forbedre egne prestasjoner. Nonaka behandler ikke referansekunnskap eksplisitt. Jeg mener imidlertid at denne læringsprosessen i enkelte former kan betraktes som eksternalisering av taus kunnskap. Dette fordi enkelte sammenligningsprosesser tar sikte på å etablere et konkret mål for abstrakte begreper. Man ønsker for eksempel å definere hva som er en "god kommune" eller "et godt servicekontor". Dette kan gjøres ved å sammenlikne statistisk materiale eller å etablere anerkjente eksempler på en "god kommune". Slike eksempler omtales ofte som "best practice". Et eksempel på referansekunnskap er benchmarking. Det finnes en rekke forskjellige former for benchmarking, og begrepet er derfor vanskelig å definere. En enkel definisjon er "*improving ourselves by learning from others*" (PSBS: 2004). Dette er en vid definisjon som blir tolket ulikt. Samlet kan man si at benchmarking som prosess må inneholde følgende elementer: Regelmessig sammenligning av prestasjoner, identifisering av prestasjonsgap, søken etter tiltak som kan bedre egen prestasjon, implementering av disse tiltakene og oppfølging av tiltakene. Benchmarking er altså en kontinuerlig prosess med sammenligninger og som skal føre til faktiske organisasjonsendringer. Jeg velger å bruke det mer inkluderende begrepet "*referansekunnskap*" til å beskrive slike læringsprosesser. Referansekunnskap er ikke bare å sammenligne seg selv med andre, man kan også sammenligne seg med seg selv. En kommune kan for eksempel foreta en brukerundersøkelse om visse kommunale tjenester. Resultatet fra brukerundersøkelsen brukes til å gjøre tjenesten bedre. Etter å ha foretatt endringer i tjenesten gjør man en ny brukerundersøkelse, og ser om innbyggerne er mer eller mindre fornøyd med den nye tjenesten. I likhet med informasjonstilgang og deliberasjon kan referansekunnskap komme i forskjellige former. Noen har høyere mål enn andre, og er mer krevende. Referansekunnskap omfatter alle typer systematiske sammenligninger av prestasjoner. I motsetning til benchmarking stiller

ikke referansekunnskap noe krav til kontinuitet eller implementering. Det dreier seg kun om sammenligninger med et visst nivå av systematikk. Et omfattende benchmarking-prosjekt som går over flere år, og som sammenligner organisasjoner på ulike aspekter, vil nødvendigvis stille større krav til strukturell integrasjon enn et nettverk av kommuner som avholder årlige konkurranser der man kårer beste praksis.

D. Praksis

Praksis er i følge Nonaka en viktig læringsprosess i organisasjoner. Gjennom praksis kan man tilegne kunnskap som ikke så lett lar seg overføre med ord. Det er også den beste måten å tilegne seg nye arbeidsmetoder på. I det Nonaka kaller internalisering skal man nettopp via praksis bruke ny kunnskap og la den nye kunnskapen bli en del av den personlige, tause kunnskapen (Nonaka 1995). Boerner, Macher og Teece (2001) skiller mellom to former for læring gjennom praksis i en organisasjon. I den første formen lærer individer gjennom å utføre en bestemt handling. Denne blir omtalt som "learning-by-doing". Et kjent eksempel på denne læringsprosessen er Adam Smith (1776 i Boerner, Macher og Teece 2001) som viste hvordan en knappenålsfabrikk økte produksjonen ved å la arbeiderne utføre forskjellige arbeidsoppgaver gjentatte ganger. Denne formen for praksis øker produksjon og kvalitet ved at individene lærer seg ulike deler av produksjonsprosessen. Den andre formen for praksis ble formulert av Becker (1964 i Boerner, Macher og Teece 2001). Han viser at bedrifter som jevnlig investerer i opplæring av ansatte øker produktiviteten betraktelig. I motsetning til "Learning-by-doing", der man lærer gjennom faktiske produksjonsoppgaver, er denne læringsformen ikke tilknyttet den daglige driften. Man setter heller av tid slik at medarbeiderne kan frigjøre seg fra de daglige oppgaver, og sendes på kurs eller opplæring. Nettverk kan tilby begge praksisformene. Et eksempel på den første typen er at nettverkene etablerer et utvekslingsprogram, hvor medarbeidere kan hospitere i en annen organisasjon og dermed skaffe nyttig erfaring til egen organisasjon. En slik læringsprosess krever relativt høy integrasjonsgrad. Medlemmene i nettverket vil gjerne etablere en samarbeidsavtale der alle parter forplikter seg til å motta hospitanter fra de andre. Det innebærer også en viss forpliktelse til å tilby den hospiterende et lærerikt oppholdt.

Nettverk kan også bidra med praksis i form av individuelle kurs og utdanningstilbud. Enten kan nettverket selv etablere kurs, eller man kan samarbeide med utdanningsinstitusjoner. Egne kurs stiller større krav til integrasjon enn samarbeidsavtaler med andre.

Ovenfor har jeg beskrevet fire ulike læringsprosesser som forekommer i nettverkssamarbeid. Disse utdyper ”prosess-boksen” i figur 2.1. Jeg har argumentert for at de fire ulike læringsprosessene stiller ulike krav til integrasjon i nettverkene. Enkelte prosesser har høyere læringsmål enn andre og krever derfor en mer integrert nettverksstruktur. Slike krevende prosesser trenger en nettverksstruktur som har; forpliktende deltakelse, sterk organisasjon, god resurstilgang og visjoner for arbeidet. Felles for alle prosessene er at de skaper input til medlemmene ved å forme oppfatninger og preferanser hos enkeltindivider, som de igjen kan formidle videre i sine organisasjoner, jfr. March og Olsens læringssyklus (del 2.2.1). Jeg antar at man vil finne ulike prosesser, og ikke minst ulike ambisjonsnivåer for prosessene, i forskjellige nettverk. Enkelte nettverk domineres av lite krevende prosesser og har derfor lite integrert struktur. Andre gjennomfører mer krevende prosesser og har høyere integrert struktur.

2.3.0 Første hypotese

I innledningen formulerte jeg følgende problemstilling: **Hvordan er ulike læringsnettverk innenfor offentlig sektor organisert, og finnes det en sammenheng mellom hvordan nettverkene er organisert og effekten av å delta i nettverkene?**

På grunnlag av den teoretiske fremstillingen ovenfor har jeg kommet frem til at variablene *struktur* og *prosess* er viktige når man skal beskrive hvordan læringsnettverk innenfor offentlig sektor er organisert og fungerer. Jeg har også kommet frem til en antakelse om at det finnes forskjeller mellom strukturer og prosesser i ulike nettverk, og at nettverk med høyt integrert struktur legger til rette for mer krevende læringsprosesser. Denne antagelsen refererer til pil H1 i figur 2.1 og jeg vil undersøke den ved en empirisk analyse der jeg tester følgende hypotese:

Hypotese 1: Jo mer læringsnettverk har en substansielt integrert struktur, jo mer utgjør nettverket grunnlag for krevende læringsprosesser.

2.4.0 Effekter av deltakelse i nettverk

Tradisjonelt har effekter av læringsnettverk vært målt i grad av innovasjon eller produktutvikling. Andre har konsentrert seg om overlevelse og vekstrater (Van Wijk et. al 2004). Det er i hovedsak to effekter jeg er ute etter i min undersøkelse. For det første vil jeg få frem et bilde på hvor nyttig medlemmene opplever nettverkene er for seg selv og sin kommune, altså den *subjektive nytteverdien*. For det andre vil jeg forsøke å si noe om hvilke innovasjonseffekter i form av *organisatorisk endring* deltakelse i nettverkene skaper. Fremstillingen av effekter refererer til "effekt-boksen" i figur 2.1.

Når det gjelder den første effekten, subjektivt opplevd nytte, ønsker jeg svar på hvordan medlemmene opplever den generelle nytten av og delta, og hvilke elementer ved deltakelsen de mener er mer nyttig enn andre. Er nytten først og fremst knyttet til den sosiale gevinsten hvert enkelt medlem får av deltakelse, eller produserer nettverket læringseffekter som er nyttige for kommunene? Jeg forsøker også å knytte subjektive nytteeffekter til de fire ulike læringsprosessene beskrevet ovenfor. Hvilke av disse mener medlemmene er mest nyttig for dem å delta på? Den andre effekten jeg ønsker å se nærmere på er faktisk endring som følge av deltakelse i nettverket. Slike innovasjonseffekter kan imidlertid være vanskelige å påvise i offentlig sektor. I punkt 2.2.1 viste jeg ved bruk av March og Olsens læringssyklus hvilke barrierer som ligger på veien mellom individuell læring og organisatorisk handling. Jeg viste også hvordan nettverk kan bidra til å støtte læringsprosessen i organisasjoner. Det er vanskelig å påvise at det er deltakelsen i nettverket som faktisk fører til endring i kommunens organisasjon eller arbeid. Som regel må man trekke inne en rekke andre faktorer som medvirker til en konkret endring. For å måle hvordan nettverkene støtter endring vil jeg derfor både fokusere på hvordan deltakerne opplever at nettverket støtter endring og påviste konkrete endringer.

2.4.1 Andre hypotese

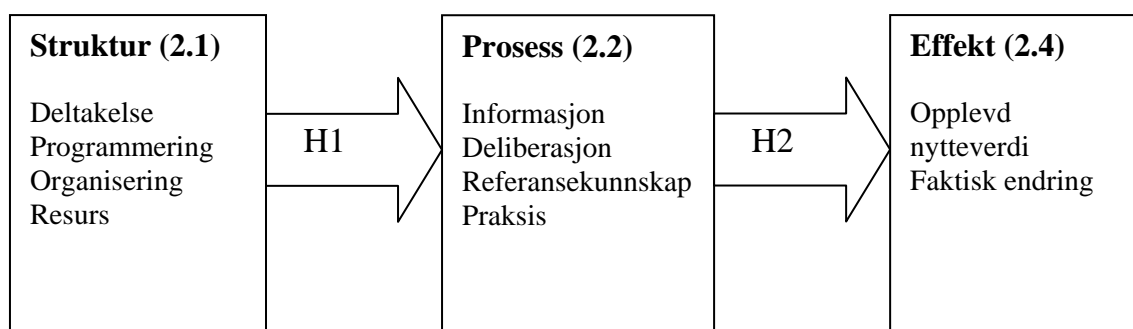
I innledningen forklarte jeg at det i tillegg til å beskrive hvordan ulike læringsnettverk er organisert, også er viktig å se på sammenhengen mellom organisering og effekt. Denne sammenhengen refererer til pil H2 i figur 2.1. Jeg viste at begrepene *struktur* og *prosess* er viktige når man skal beskrive forskjeller mellom ulike nettverk. Det blir derfor nærliggende å undersøke hvordan slike eventuelle forskjeller i struktur og prosess mellom nettverk, gjør seg utslag i effekten av å delta. Vil man ha bedre effekt av å delta i nettverk med høy integrasjonsgrad og krevende prosesser enn i nettverk med lav integrasjonsgrad og mindre krevende prosesser? Ut fra den teoretiske fremstillingen ser man at det finnes en faglig uenighet på dette spørsmålet (del.2.1.1). I følge sosial kapital teori har styrken på båndene mellom nodene betydning for hvilke læringseffekter som forekommer (Van Wijk et.al 2004). Det er imidlertid uenighet om hvilken betydning båndenes styrke har. En linje følger opp Granovetters argument om "the strength of weak ties" (Granovetter 1973). Disse hevder at sterke bånd kan føre til "Cognitive lock-in". Dette betyr at et lukket, homogent system ikke får impulser utenfra, og dermed svekkes læringseffektene Grabner (1993). En annen linje hevder det motsatte. Ahuja (2000), Kraatz (1998) og Walker et. al (1997) har funnet bevis for at informasjonsrike sterke bånd fremmer organisasjonens innovasjonsevne.

Jeg setter dermed følgende hypotese som skal testes empirisk:

Hypotese 2: Medlemmer i nettverk med høy grad av integrert struktur og krevende læringsprosesser har vesentlig større nytte av å delta i nettverk enn medlemmer i nettverk med lav integrasjonsgrad og mindre krevende læringsprosesser.

2.5.0 Oppsummering av teori og formulering av analysemodell

I del 2.0 viste jeg ved hjelp av figur 2.1 hvordan begrepene *struktur*, *prosess* og *effekt* danner utgangspunkt for å beskrive forskjeller mellom ulike læringsnettverk i offentlig sektor. I teoridelen har jeg ved hjelp av nettverksteori og læringsteori utdypet hvordan disse begrepene kan måles i et nettverk. Strukturbegrepet måles ved hjelp av indikatorene; *deliberasjon*, *programmering*, *organisering* og *resurs*. Prosessbegrepet måles ved indikatorene; *informasjon*, *deliberasjon*, *referansekunnskap* og *praksis*. Til slutt har jeg i del 2.4 definert hva jeg mener med effekter av deltakelse i nettverk, nemlig *subjektiv opplevd nytte* og *organisatorisk endring*. Jeg har også formulert to hypoteser for hvordan begrepene henger sammen. Første hypotese referer til pil H1. Denne sier noe om forholdet mellom *form* og *innhold* i et nettverk, og er beskrevet i del 2.3.0. Andre hypotese refererer til pil H2, og sier noe om variasjoner i effekt mellom ulike nettverksmodeller. Denne er beskrevet i del 2.4.1. På grunnlag av den teoretiske gjennomgangen formulerer jeg dermed en utvidet utgave av figur 2.1:



Figur 2.3: *Analysemodell for undersøkelse av strukturer, prosesser og effekter i læringsnettverk i offentlig sektor*

Figur 2.3 viser hvordan jeg i del 4.0 og 5.0 skal analysere Effektiviseringsnettverkene og FOSK.

3.0 Metode

For å teste hypotesene vil jeg, som tidligere nevnt, anvende analysemodellen på to ulike læringsnettverk; Forum for offentlige servicekontor (FOSK) og Kommunenetttverk for fornyelse og effektivisering (Effektiviseringsnettverkene). Jeg forholder meg til FOSK slik det fremstår i perioden fra oppstart i september 2001 til mai 2005. Effektiviseringsnettverkene velger jeg å tidsavgrense til prosjektperioden fra 2002 til høsten 2004. I del 3.1 vil jeg besvare tre spørsmål: A. *Hvilke data er nødvendige for å teste hypotesene?* B. *Hvordan skal disse dataene hentes inn?* C. *Hvordan hypotesene testes?*

3.1.0 Tre metodiske spørsmål

A. *Hvilke data er nødvendige for å teste hypotesene?*

Med første hypotese (del 2.3) ønsker jeg å undersøke om det finnes en substansiell forskjell i integrasjon og type læringsprosesser mellom ulike læringsnettverk i offentlig sektor. For å kunne foreta en slik beskrivelse og sammenligning av nettverkene vil jeg bruke både egne data og tidligere publiserte rapporter. Effektiviseringsnettverkene er tidligere undersøkt av ulike studier, og det finnes et relativt omfattende datamateriale som kan si noe om hvordan nettverkene fungerte som læringsarenaer i perioden 2002 til 2004. Jeg vil derfor i stor grad bruke disse studiene (KS 2004, Askim 2003, Paulsen 2004 og Fürst og Høverstad 2004) til å beskrive strukturer og prosesser i Effektiviseringsnettverkene. Problemet med å bruke slike studier er at man ikke vet hvilke motiver de er styrt av (Yin1994:80). Dette gjelder i særlig grad for KS egne evalueringer av prosjektet. Siden Effektiviseringsnettverkene har vært et prosjekt med høy profil og høy innsats kan det være en fare for at den interne evalueringen gir et mer positivt bilde enn hva virkeligheten tilsier. Jeg tror imidlertid at man ved å sammenligne resultatene fra den interne rapporten med selvstendig forskningsrapporter fra Paulsen og Askim vil kunne kontrollere for denne faren. Dersom de uavhengige rapportene gir et gjennomgående annerledes bilde av prosjektet er det grunn til å vurdere bruken av rapportene på nytt.

FOSK er ikke kartlagt i like stor grad som Effektiviseringsnettverkene, og her må jeg basere meg på både dokumentanalyse og en egen surveyundersøkelse. Dokumentanalysen vil være basert på møteprotokoller, strategidokumenter, interne evalueringsrapporter, internettsider, interne arbeidsdokumenter, nyhetsbrev, e-postlister og lignende. Det er flere problemer knyttet til bruk av slike datakilder. De kan for eksempel være vanskelige å få tak på eller sperret for innsyn. De dokumentene som er åpne for innsyn kan også gi en systematisk skjevt bilde av nettverket, ved at for eksempel kun positive opplysninger blir gjort offentlige, mens andre er hemmeligholdt (ibid). For å overkomme dette problemet vil jeg be styret i FOSK om å gi innsyn også i dokumenter som ikke er offentliggjort.

Med andre hypotese (del 2.4.1) ønsker jeg å undersøke sammenhengen mellom forskjeller i strukturer og prosesser med effektforskjeller hos nettverksdeltakerne. Også her vil jeg bruke tidligere studier av Effektiviseringsnettverkene som datakilde. For å undersøke effektene av deltakelse i FOSK vil jeg bruke data fra en surveyundersøkelse.

B. Hvordan skal data hentes inn?

De tidligere undersøkelsene av Effektiviseringsnettverkene finnes på KS hjemmeside. Her finnes også en egen hjemmeside for Effektiviseringsnettverkene. Surveyundersøkelsen av FOSK må jeg lage selv. Her vil jeg bruke et e-post program som heter "Nettskjema", og som er tilgjengelig for alle ved Universitetet i Oslo. For å få høy respons på skjemaet vil jeg kontakte styret i FOSK og få godkjennelse til å bruke deres felles e-post liste til alle medlemmene. Jeg vil også sende ut informasjon om undersøkelsen i forkant av utsendelsen. Informasjon om strukturer og prosesser i FOSK vil jeg finne på nettverkets hjemmesider på www.FOSK.no. Jeg vil også be om å få innsyn i dokumenter som ikke er offentliggjort.

C. Hvordan skal hypotesene testes?

For å besvare problemstillingen og teste hypotesene, er jeg avhengig av to eller flere eksempler på læringsnettverk i offentlig sektor som kan sammenliknes med hverandre. I følge Yin (1994:51) er dette en sammenliknede case-studie med flere separate caser ”*multiple embedded case-study*” (Yin 1994:51). En viktig utfordring ved bruk av sammenlignede case-design er hvilke case man skal inkludere i studien (ibid:45). Yin hevder at de valgte casene må ha en bestemt funksjon for testing av hypotesene. De må velges ut etter samme logikk som ved eksperimentell metode. Casene må velges slik at de enten forventes å gi samme resultat, eller ulikt resultat. I oppgaven har jeg valgt Forum for offentlige servicekontor og Effektiviseringsnettverkene som case. For det første er disse relativt etablerte nettverk som har vært virksomme over en lengre periode. Det er derfor gode muligheter for å samle inn data om disse nettverkene (jfr. pkt. B). Et viktig argument for valg av Effektiviseringsnettverkene som case er at de er godt dokumenterte fra før. Dette gjør at jeg kan foreta en analyse og sammenligning av nettverkene innenfor de tids- og resursrammene jeg har til rådighet. For det andre er det to nettverk som deler den samme målsetningen, nemlig utvikling av offentlig sektor via inter-organisatorisk læring. Likevel ser man umiddelbart store forskjeller i måten nettverkene er organisert på og jobber på. Casene velges derfor fordi man kan forvente at de vil ha ulik struktur, ulike læringsprosesser og ulike effekter.

Første hypotese ønsker å undersøke hvorvidt man kan hevde at enkelte læringsnettverk har vesentlig mer integrerte strukturer, og legger til rette for mer krevende læringsprosesser enn andre (del 2.3.0). Med hypotese nummer to ønsker jeg å undersøke sammenhengen mellom forskjeller i strukturer og prosesser med effektforskjeller hos nettverksdeltakerne (del 2.4.1). For å teste hypotesene vil jeg bruke analysemodellen jeg presenterte i del 2.5.0, og beskrive hvordan FOSK og Effektiviseringsnettverkene plasserer seg på modellens indikatorer. I kapittel 2.0 har jeg argumentert for at elementene *struktur*, *prosess* og *effekt* beskriver viktige forskjeller mellom ulike nettverk. Jeg viste også hvordan disse ble operasjonalisert.

Første hypotese testes ved at jeg beskriver hvordan nettverkene plasserer seg på modellens struktur- og prosesselementer. Deretter sammenligner jeg de to beskrivelsene og vurderer hvorvidt man kan hevde at et nettverk er vesentlig mer integrert og legger til rette for mer krevende læringsprosesser. Dersom jeg finner en substansiell forskjell mellom nettverkene i første hypotese, ønsker jeg også å finne ut om denne forskjellen har betydning for effekten av å delta hos medlemmene i nettverkene (andre hypotese). Effekten av deltakelse er behandlet i modellens siste element. Her har jeg avgrenset hva som menes med læringseffekter i et nettverk. Ved å undersøke hvordan nettverkene plasserer seg på effektelementet, vil jeg få et grunnlag til å si noe om et nettverk produserer vesentlig bedre effekter enn det andre. Et problem som kan oppstå ved sammenligning av effekter er at datamaterialet ikke gir grunnlag til å trekke klare konklusjoner. Som jeg forklarte ovenfor så har jeg valgt å bruke tidligere studier av Effektiviseringsnettverkene på grunn av resurs- og tidshensyn. Det kan da bli vanskelig å måle effektdimensjonene på nøyaktig samme måte i begge nettverkene. Dette fordi surveyen som sendes ut til FOSK ikke vil inneholde de samme spørsmålene som surveyene som tidligere er sendt ut til Effektiviseringsnettverkene. Ideelt sett burde effektene vært målt på nøyaktig samme måte i begge nettverkene. Dette er imidlertid for tidkrevende. Det er også knyttet store validitetsproblemer ved å undersøke effekter i Effektiviseringsnettverkene da prosjektperioden er avsluttet, og innsamling av data ville blitt basert på hva deltakerne husket fra prosjektperioden. Data som er samlet inn av tidligere studier har derfor høyere validitet enn hva en undersøkelse foretatt etter at prosjektet er avsluttet har. Sammenligningen av effektene i nettverkene vil derfor bli en vurdering av hvorvidt det ene nettverket kan sies å produsere *gjennomgående* og *vesentlig* bedre effekter enn det andre.

4.0 Nettverksanalyse

I dette kapitlet skal jeg bruke analysemodellen (figur 2.3) jeg lagde i 2.5.0 til å beskrive forskjeller i *struktur* og *prosess* mellom Forum for offentlige servicekontor og Effektiviseringsnettverkene. Denne analysen tar dermed for seg de to første boksene i figur 2.3. Jeg vil i del 4.1 og 4.2 behandle hvert enkelt nettverk og beskrive hva som kjennetegner det enkelte nettverket. Deretter vil jeg i del 4.3 sammenligne nettverkene og komme med en vurdering av hvor integrerte nettverkene er, og hvor krevende læringsprosesser de faktisk legger til rette for. I denne delen vil jeg ta stilling til første hypotese (pil H1 i figur 2.3), og vurdere om et av nettverkene er mer integrert og legger til rette for mer krevende læringsprosesser enn det andre. Denne vurderingen vil igjen danne utgangspunkt for å si noe om hvilke forskjeller i effekter vi kan finne i del 5.0 (pil H2 i figur 2.3).

4.1.0 Analyse av Forum for offentlige servicekontor

Forum for offentlige servicekontor er et nettverk for kommuner som har planer om å opprette eller har opprettet eget servicekontor. Hva et offentlig servicekontor faktisk er, varierer etter hvilke oppgaver kontorene har og hvilken virksomhet de er tilknyttet. I følge Statskonsult er et offentlig servicekontor en kvalifisert førstelinjetjeneste som gir informasjon og utfører enkle regelstyrte saksbehandlingsoppgaver (Statskonsult 2002). Formålet med servicekontorene er at de skal samle tjenester fra flere kommunale etater og statlige virksomheter på et fysisk sted. Dette gir lettere tilgang til tjenester som er hyppig etterspurt. Servicekontoret er som regel en skranketjeneste der folk kan henvende seg med spørsmål de måtte ha om forholdet mellom kommunen, staten og innbyggerne. Statskonsult skiller mellom servicekontorer som bare tilbyr kommunale tjenester og servicekontorer som tilbyr både statlige og kommunale tjenester. Sistnevnte har betegnelsen *offentlige* servicekontor.

4.1.1 Struktur

Jeg vil her gå gjennom de ulike strukturvariablene og anvende dem på Forum for offentlige servicekontor. Strukturvariabelen beskriver hvordan medlemmene i

nettverket er knyttet sammen. Jeg har argumentert for at indikatorene; *deltakelse*, *programmering*, *organisering* og *resursbruk* beskriver en nettverksorganisasjon (figur 2.3). Jeg vil nå beskrive hvordan FOSK plasserer seg på hver enkelt indikator.

A. Deltakelse

Deltakelse sier noe om hva som kreves for å være en del av nettverket. Hvilke kriterier må man oppfylle for å bli medlem og hva må man bidra med for å fortsette medlemskapet? I nettverkets vedtekter (FOSK 2004a) heter det at: *”Som medlemmer kan være kommuner, fylkeskommuner, statlige etater og virksomheter som har, eller har planer om å etablere servicekontor for sin virksomhet. Leverandører og enkeltpersoner kan være assosierte medlemmer uten stemmerett på landsmøtene”*

Det stilles altså relativt løse krav til deltakelse. Før 2004 kunne bare kommuner, fylkeskommuner og statlige etater være fullverdige medlemmer av nettverket (FOSK 2003a). Dette kravet ble imidlertid revidert på årsmøtet i 2004, til også å gjelde ”virksomheter” som har, eller har planer om å etablere servicekontor (FOSK 2004b). Det ble imidlertid bemerket at styret må følge med på medlemsutviklingen slik at FOSKs arbeid fortsatt har fokus på utvikling av gode offentlige servicekontor. Ut fra medlemslisten pr. 30.03.2005 ser vi også at det hovedsakelig er kommuner som er medlemmer, med unntak av noen fylkesmannsembeter og Høgskolen i Oslo (FOSK 2005a). Det er derfor god grunn til å betrakte FOSK som et nettverk av offentlige etater, selv om det gir rom for andre typer medlemmer i fremtiden. Vedtektene sier ingenting om hvor konkrete planer medlemmene må ha om å starte servicekontor. Ved enkelte regionale samlinger blir også kommuner uten servicekontor, eller planer om å etablere servicekontor invitert. Man kan derfor si at den formelle terskelen for å bli medlem er relativt lav. Medlemmene må imidlertid betale en kontingent, som i 2004 var på 750 kr (FOSK 2004a). Dette kan betraktes som et formelt krav, men summen er likevel så liten at man ikke kan si at kontingenten utgjør noen terskel for medlemskap. Det må imidlertid tilføyes at kontingenten i 2002 var på 500 kr. Dersom den skulle fortsette å stige i samme tempo kan den for trange kommunebudsjetter bli en terskel i fremtiden. Enkelte arrangementer i nettverket har også egne

påmeldingsavgifter. Dette kan utgjøre en hindring for deltakelse i enkelte prosesser. En respondent på survey-undersøkelsen uttrykker følgende: ” *Jeg har ingen anledning til å delta i seminarer fordi vi ikke har økonomiske ressurser. FOSK burde jobbe med dette spørsmålet. Støttemidler? Hva med gratis seminarer?* ” (vedlegg 2). Utsagnet støtter min påstand om at økonomi lett kan utgjøre en terskel for deltakelse. Foreløpig er det imidlertid lite som tyder på at dette taket er nådd da deltakelsen på konferanser fortsatt er høy. Dette ser man blant annet ved at 81 prosent av respondentene i undersøkelsen hadde deltatt på en eller flere konferanser i regi av FOSK (ibid). Når det gjelder krav til hva medlemmene må bidra med, er denne ikke dette direkte spesifisert i vedtektene (FOSK 2004a). Det finnes ingen paragraf som sier noe om hva medlemmene må forplikte seg til for ikke å bli ekskludert fra nettverket. Jeg finner heller ingen ting som tyder på en sterk normativ forståelse av hva medlemmene bør bidra med. FOSK fremstår mer som et tilbud til kommunene heller enn et nettverk med strenge krav. Dette må også sees i sammenheng med nettverksstrukturen (pkt.C), som viser en løs kobling mellom deltakerne i nettverket.

B. Programmering

Programmeringsgraden i nettverket sier noe om hvilke læringsprosesser medlemmene er enige om å gjennomføre. Dersom nettverket skal kunne legge til rette for krevende læringsprosesser, må det finnes en stor grad av enighet om hva nettverket skal arbeide med og på hvilken måte. FOSK vedtar sine arbeidsprosesser annethvert år, og hvert styre utformer sin egen strategiplan med handlingsplan. Strategiplanen følger dermed styret. I strategiplanen for 2004-2006 (FOSK 2004c) fokuseres det på tre hovedområder; kommunikasjon, kompetanse og regionale nettverk. Arbeidsoppgavene innenfor disse tre områdene er først og fremst lagt til styret i nettverket. Dersom man ser på handlingsplanen, som beskriver de konkrete oppgavene knyttet til strategiplanen, finner man at svært få oppgaver er tiltenkt medlemmene. Resultatene fra surveyen viser at 52 prosent ikke kjenner til denne planen. Likevel sier 39 prosent at de har lest den og 7 prosent at de har lest den og diskutert den med andre (vedlegg 2). Spørsmålet om man kjenner til planen gir et relativt strengt mål på programmeringsgrad. Det kan tenkes at medlemmer er godt

inneforstått med målene og metodene i nettverket uten å ha lest denne spesielle planen. Det er grunn til å si at det finnes en viss grad av programmering i nettverket.

C. Organisering

Organisasjonen beskriver hvordan nettverket er startet, hvordan det styres og hvordan det er designet. FOSK ble startet 18.september 2001, på kommunenes eget initiativ. Ideen om å utforme et nettverk for servicekontor kom frem på servicekonferansen i Tønsberg i 2000 (FOSK 2001a). Det ble da dannet et interimstyre som skulle forberede etableringen. Ut ifra de opplysningene som kommer frem i den første årsmøterapporten kan man si at FOSK er et bottom-up initiativ. Det har heller ingen formell tilknytting til andre organisasjoner som legger føringer på hvordan nettverket skal styres og hva det skal arbeide med. I følge vedtektene (FOSK 2004a) er landsmøtet det høyeste besluttingsorgan i nettverket. Dette samles hvert partallsår. Det kan kreves ekstraordinært landsmøte dersom et flertall i styret eller en fjerdedel av medlemsmassen ønsker dette. FOSK har så langt ikke avholdt noen ekstraordinære landsmøter. Mellom landsmøtet er styret det høyeste besluttingsorgan. Dette består av sju medlemmer og to vararepresentanter. Styret sitter to år av gangen, og velges på hvert landsmøte. Styret skal jobbe på grunnlag av vedtektene, strategiplan og rammebudsjett vedtatt av landsmøtet. Det skal med andre ord sørge for at landsmøtets beslutninger blir iverksatt. Styret skal møtes minst to ganger hvert halvår, og når tre av styremedlemmene ønsker det. I forbindelse med styret skal det også ansettes et sekretariat som jobber på oppdrag for styret og som bistår styret i å iverksette landsmøtets vedtak. Ut ifra vedtektene og den formelle fordelingen mellom landsmøte og styre kan man si at nettverket har en flat styringsstruktur. Landsmøtet velger hvem de vil ha i styret og hva de skal arbeide med. Landsmøtet kan også føre løpende kontroll med styrets arbeid ved at referater fra styremøtene blir gjort tilgjengelige på FOSKs nettsider. Det finnes likevel grunnlag for å si at styrets posisjon i nettverket er sterkere enn hva som fremgår av de formelle bestemmelsene. Ovenfor påpekte jeg at styret er tillagt de fleste oppgaver i strategiplanen. Styrets innstilling til strategiplan har også blitt vedtatt uten store endringer av årsmøtet både i 2003 og 2004 (FOSK 2003c, 2004h). I praksis betyr dette at styret vedtar sin egen

arbeidsplan uten særlig påvirkning fra medlemmene. Dette kan enten tyde på at medlemmene i nettverket er svært enige med styret i hva som bør være nettverkets arbeidsoppgaver, eller det kan være slik at styret faktisk får en sterk posisjon som følge av manglende styringsvilje fra landsmøtet. I følge surveyen svarer 45 prosent at de føler de har liten eller ingen påvirkingsmulighet på beslutninger om hva FOSK sentralt skal arbeide med, mens 29 prosent svarer at de har stor eller nokså stor påvirkingsmulighet. Hele 27 prosent svarer ”vet ikke” (vedlegg 2). Dersom man tolker ”vet ikke” svarene dit at mange ikke vet hvilken påvirkingsmulighet de har, så fremstår FOSK som et mer toppstyrt nettverk enn hva som fremgår av vedtektene.

Nettverkets design ligger opp mot det jeg omtalte som ”stjernenettverk”, men nærmer seg et ”fullstendig koblet nettverk”. I stjernenettverket går det meste av kommunikasjon gjennom en sentral node. I FOSK er denne noden styret som kontrollerer den elektroniske kommunikasjonen i nettverket. Internett og nettportalen www.fosk.no er en viktig informasjons- og kommunikasjonskilde i nettverket. Det meste av informasjon som legges ut på denne portalen er bearbeidet og lagt ut av styret eller sekretariatet. Styret kontrollerer på denne måten den formelle informasjons- og kommunikasjonsstrømmen. Når jeg sier at nettverket nærmer seg et fullstendig koblet nettverk, så hevder jeg det på grunnlag av spørsmål 2.0 i surveyen. I utsagn 2.1 sier 92 prosent seg enige i at man gjennom nettverket blir kjent med andre serviceledere, og i utsagn 2.2 sier 91 prosent at de får kontakter de kan bruke i sin arbeidshverdag (vedlegg 2). Disse utsagnene gir uttrykk for at nettverket setter folk i kontakt med hverandre og at det finnes en betydelig informasjons- og kommunikasjonsstrøm utenfor de formelle kanalene. Nettverket er derfor mer koblet enn hva de formelle kanalene viser. Et viktig designmessig utviklingstrekk ved FOSK er dannelsen av regionale nettverk under det landsomfattende nettverket. I følge strategiplanen for 2004-2006 skal minst ti regionale nettverk være i drift innen utgangen av 2005 (FOSK 2004c). Tanken bak satsing på regionale nettverk er at de skaper nærere kontakt med servicekontorer i samme region, og at de er bedre rustet til å håndtere forhold som er spesielle for hver enkelt region. Status pr 10 januar 2005 er 11 regionale nettverk som enten er tilknyttet FOSK eller samarbeider med FOSK.

Disse regionale nettverkene varierer mye i aktivitet, struktur og prosess. De fleste baserer seg imidlertid på noen få samlinger i året og svært uformell organisering. Enkelte samarbeider med Kommunenes Sentralforbund i regionen eller med Fylkesmannen. Surveyen viser en sterk interesse for å videreutvikle de regionale nettverkene. Mange kommenterer i surveyen at man må satse mer på formaliserte regionale nettverk. Regionale nettverk vil sannsynligvis vokse fram som følge av økt satsing fra styret og sterke ønsker fra medlemmene. Designet vil da trolig gå mot mange små fullstendig koblede nettverk som er knyttet sammen via styret i et stjernenettverk.

D. Resurs

Resurstilgang er den siste strukturdimensjonen. Et nettverk som skal gjennomføre krevende læringsprosesser er avhengig av god resurstilgang. Det koster å leie inn konsulenter eller utforme læringsopplegg i nettverket. Dimensjonene nevnt ovenfor er alle resursskrevende. Både deltakelse, programmering, organisasjon og kommunikasjon krever tid og penger. Som et grovt mål på resurstilgangen i FOSK bruker jeg budsjettene som er fremlagt og behandlet på landsmøtene. Jeg sier at dette er et grovt mål fordi det ikke omfatter antall årsverk som legges ned av hver enkelt kommune i nettverket. Dette er imidlertid for arbeidskrevende å finne ut av, og heller ikke strengt nødvendig for analysen. Regnskapet for 2001 og 2002 viser at nettverket hadde en samlet beholdning på kr 235 479. Inntektene kom i hovedsak fra et bidrag fra Arbeids- og Administrasjonsdepartementet på 100 000 kr og et bidrag fra Statskonsult på 10 000 kr. De øvrige inntektene kom fra medlemsavgifter. Utgiftene gikk til reiseutgifter og arrangering av konferanser. Regnskaper fra 2002-2003 viser en inntekt på kr 451 338. Utgifter på kr 398 292 og en samlet beholdning på kr 361 557. Dette regnskapet ble lagt frem uten spesifisering, noe som ble påpekt av landsmøtet. Regnskapet for 2003-2004 viser utgifter på kr 608 993 og inntekter på kr 759 259. Inntektene kom da helt og holdent fra kontingenter, konferanseavgifter og renteinntekter. Det var altså ingen økonomisk støtte utenfra nettverket. Regnskapene viser at nettverket har relativt stramme økonomiske rammer. Det er for tiden

egenfinansiert og utgiftene går i hovedsak til reiseutgifter, konferanser, sekretær, profilering, og støtte til regionale nettverk (FOSK 2004d, 2002a, 2002b)

På grunnlag av fremstillingen ovenfor vil jeg hevde at FOSK er et åpent nettverk, startet av medlemmene selv, med lav terskel til deltakelse. Det har lav programmeringsgrad og en relativt flat organisasjon med gode informasjonskanaler. Resurstilgangen er liten og vil sette store begrensinger for hvilke prosesser nettverket kan inngå i. Så lenge nettverkets viktigste inntektskilde er kontingent og avgifter vil det komme til en øvre grense for hvor store inntekter nettverket kan ha. Med utgangspunkt i denne delkonklusjonen antar jeg at nettverket ikke legger til rette for særlig krevende læringsprosesser.

4.1.2 Prosesser

Jeg vil nå gå gjennom hvilke læringsprosesser nettverket legger til rette for. Med dette mener jeg de metodene nettverket bruker til å skape og dele kunnskap på. I del 2.2.2 viste jeg at man kan dele læring i nettverk inn i fire prosesser; informasjon, deliberasjon, referansekunnskap og praksis (jfr. figur 2.3).

A. Informasjon

FOSK bruker i hovedsak internett som informasjonskanal mellom medlemmene. Styret driver nettstedet www.FOSK.no. Her legges ut informasjon som er aktuelt for medlemmene i nettverket. Nettportalen har en forholdsvis enkel og tradisjonell oppbygging. I grove trekk kan man si at den er bygd opp av; nyheter, informasjon fra styret, søkefunksjon, dokumentasjon og referater fra møter, kontaktinformasjon, informasjon om nettverket og lenker til andre nettsteder. Nettstedet har lagt inn under seg portalen www.servicekontorer.no, eller OSK-veven. Dette var et nettsted som ble opprettet av Statskonsult på oppdrag av Arbeids og administrasjonsdepartementet i 2001. Nettstedet var en del av et prosjekt som hadde som mål å opprette flere servicekontorer rundt om i kommunene. Prosjektet ble avsluttet i 2003, og nettstedet oppdateres ikke lengre. Den gamle adressen fører til FOSK-portalene. www.FOSK.no inneholder en relativt rikholdig dokumentasjon av ulike aspekter ved servicekontorene, og er sannsynligvis en viktig informasjonskilde for medlemmene. I

følge surveyen er 21 prosent av respondentene inne på siden ukentlig, mens 78 prosent er inne månedlig. Ingen svarer at de aldri har vært inne på sidene (vedlegg 2).

Et godt eksempel på hvordan nettstedet legger til rette for informasjon finner vi under lenkene ”møteplassen” og ”erfaringsbank” på førstesiden. Erfaringsbanken er en del av OSK-veven. I erfaringsbanken har man lagt ut dokumenter der kommuner viser hvordan de har løst ulike oppgaver. En liknende erfaringsbank finner vi også under ”avtaler” på førstesiden. Her er man i ferd med å bygge opp en mer oppdatert kunnskapsdatabase. Man kan imidlertid ikke si at databaseinformasjonen på nettsiden er en særlig krevende prosess. Dette henger sammen med det lave kravet til deltakelse i nettverket. Det meste av informasjon som legges ut på nettsiden er nemlig informasjon kommunene har stilt til disposisjon av egen vilje. Det finnes ingen krav om at medlemmene må legge ut dokumenter på nettsiden. Dette gjør at databasen ikke er så omfattende som den ville vært dersom et slikt krav hadde eksistert. Et utviklingstrekk som går mot denne påstanden er at de regionale nettverkene som mottar støtte fra FOSK sentralt forplikter seg til å legge ut referater fra sine møter. Dette kravet kan være med på å bygge opp en mer omfattende database på lang sikt. Foreløpig er det imidlertid for tidlig å si noe sikkert om hvordan disse regionale nettverkene vil utvikle seg og forholde seg til FOSK sentralt.

Nettsiden har også nyhetsklipp på førstesiden. Her får man avisartikler og andre artikler fra Norge, Danmark og Sverige som handler om servicekontor eller om tema som er relevante for servicekontor. Denne nyhetsfunksjonen skaper oversikt over hvordan servicekontor fremstilles i media. Medlemmene kan dermed holde seg oppdatert om hva som skrives om servicekontor i aviser og på utvalgte nettsider.

Det meste av informasjon fra styret eller sekretariatet blir sendt ut via epost. Styret sender også ut et månedlig nyhetsbrev til alle medlemmer. Gjennom nyhetsbrevene skal styret holde medlemmene oppdatert på temaer som er interessante knyttet til service og serviceutvikling i det offentlige. Styret oppfordrer medlemmene om å komme med bidrag til nyhetsbrevene. I følge surveyen sier 54 prosent at de leser alle

straks de kommer, mens 45 prosent leser noen av nyhetsbrevene. Ingen svarer at de aldri leser brevene, men to respondenter unnlot å svare på spørsmålet (vedlegg 2).

Under OSK-prosjektet ble det også utviklet et kontaktblad for opplysningstjenester og servicekontorer. Dette hadde navnet "På Tverss" og ble utgitt av Statskonsult i ni ulike nummer fra 2000 til 2003. Dette var langt mer omfattende og gjennomarbeidet enn de digitale nyhetsbrevene nettverket bruker i dag. Bladet hadde mer redaksjonelt stoff og avansert layout. FOSK fikk tilbud om å overta informasjonsbladet i 2003, men vurderte den økonomiske risikoen som for stor (FOSK 2004e). Her ser vi altså at de strukturelle forutsetningene i form av økonomiske rammer legger føringer på hvilke læringsprosesser nettverket legger til rette for.

En viktig del av informasjonsprosessene i nettverket er arrangementen av den årlige servicekonferansen. Denne kan ikke plasseres utelukkende under informasjon som læringsprosess, men inneholder også elementer fra de andre prosessene. Konferansene er likevel en viktig kilde til informasjon om servicekontorer og serviceutvikling i det offentlige. Dette kan man tolke ut av evalueringsrapporten fra konferansen i 2003 og 2004 (FOSK 2003b, 2004f). Den årlige servicekonferansen er nettverkets viktigste møteplass og et betydelig satsingsområde for nettverket. Det virker som om arrangørene av konferansene legger mye tid og krefter i å skaffe foredragsholdere som kan komme forelese over relevante tema. Både statsråder, forskere, konsulenter og byråkrater bidrar med informasjon i form av foredrag.

Som en generell vurdering av FOSK som informasjonskilde vil jeg si at nettverket har klare strukturelle begrensinger på hvilken informasjon som kan legges til rette for. Internett er et kostnadseffektivt medium som sprer mye informasjon til lave kostnader, og det er derfor en viktig del av informasjonstilgangen i nettverket. De økonomiske rammene og kravene til deltakelse hindrer imidlertid nettverket i å bruke dette verktøyet fullt ut. Servicekonferansene ser ut til å være en viktig del av informasjonsspredningen i nettverket og evalueringene viser at de er relativt vellykkede.

B. Deliberasjon

Deliberasjon er i følge Nonaka kanskje den viktigste læringsprosessen (Nonaka og Takeuchi 1995:125). Deliberasjon kan imidlertid foregå på svært ulike nivåer, og stiller ulike strukturkrav. Deliberasjon omfatter alt fra den uformelle praten til organiserte og styrte samtaler. I FOSK finnes litt av begge. Her er det igjen viktig å trekke frem servicekonferansen som en viktig arena for deliberasjon. Under servicekonferansen 2004 forsøkte man å danne arbeidsgrupper i salen, som skulle diskutere hvorfor servicekontor møter motgang i kommunene etter en viss tid. Det ble innledningsvis skissert ulike innfallsvinkler til problemstillingen, som gruppene kunne ta utgangspunkt i når de diskuterte. Sammensettingen av gruppene var systematisk tilfeldig, slik at man unngikk at folk som kjente hverandre godt satt sammen. Dermed slipper man problemet med at sterke bånd fører til "Cognitive lock-in" som Grapner (1993) viser i sin studie. Samtalene ble også styrt av en egen samtaleleder ved hvert bord. Forsøket med styrte samtaler resulterte i et dokument som omhandler en rekke punkter for videreutvikling av servicekontorer (FOSK 2004g). Evalueringsrapporten viste også at deltakerne var fornøyde med denne samtaleformen (FOSK 2004f). Forsøket med styrte samtaler er bare gjennomført en gang i nettverket. Man kan derfor ikke si at det er en dominerende læringsform i FOSK. Likevel er det grunn til å tro at de positive tilbakemeldingene kan føre til at nettverket satser mer på slike samtaler i fremtiden.

De dominerende deliberative prosessene er likevel i første rekke preget av uformelle samtaler. Servicekonferansen er en arena hvor det legges stor vekt på det sosiale og at deltakerne skal få mulighet til å bli bedre kjent. I surveyen sier 89 prosent av respondentene seg enig eller svært enig i at deltakelse i FOSK gir mulighet til å få diskutere servicekontor med andre i samme situasjon (vedlegg 2).

Et problem med nettverket som arena for deliberative prosesser er at det skaper relativt få møteplasser i året. Servicekonferansen er den viktigste møteplassen, men konferanser i denne størrelsen er svært resursskrevende, og kan derfor ikke arrangeres særlig ofte. Dette er en av grunnene til at satsingen på regionale nettverk

sannsynligvis vil få stor betydning for FOSK fremover. Disse nettverkene har større mulighet til hyppigere kontakt og flere formelle møtesteder.

IKT er en faktor som kan legge til rette for deliberative prosesser. Ved at medlemmene i nettverket møtes i virtuelle debattforum, kan man skape rom for samtaler uten de kostnadene som følger med arrangering av konferanser. Et slikt debattforum ble også forsøkt etablert under OSK-prosjektet. Debattforumet ble drevet av Statskonsult i prosjektperioden fra 2001-2003, og hadde relativt god aktivitet. I dag fungerer møteplassen først og fremst som en dokumentasjonsbank eller som en FAQ-liste underlagt www.fosk.no. Aktiviteten på forumet forsvant da debattmoderatoren fra OSK-prosjektet ikke lenger oppdaterte forumet. I følge Agneta Ranerup er aktive moderatorer et avgjørende suksesskriterium for aktiviteten på nettdebatter (Ranerup 2001).

C. Referansekunnskap

Når det gjelder den nest siste læringsprosessen, referansekunnskap, så beskrev jeg dette som systematiske tilbakemeldinger på organisasjonens prestasjon. Spørsmålet blir da hvordan nettverket bidrar med slik systematisk tilbakemelding? I forhold til FOSK vil jeg trekke frem konkurransen "Årets servicekommune". Dette er en årlig konkurranse som har vært arrangert to år på rad. I forkant av hver servicekonkurranse får alle kommunene tilsendt en invitasjon til å melde seg på konkurransen. For å delta må kommunene dokumentere hvordan de jobber med ulike sider av servicevirksomheten. De må dokumentere gjennomførte brukerundersøkelser, serviceerklæringer, medieplaner og ikke minst må de dokumentere hvordan servicekontoret har forbedret seg innen minst et tjenesteområde. Fra søknadsbunken trekkes det seks til åtte kommuner som inviteres til å spesifisere søknadene nærmere. Disse kommunene må vise til relativt omfattende dokumentasjon av sin virksomhet. Kommunene må deretter presentere søknadene på servicekonferansen, hvor deltakerne stemmer over hvem som har den beste søknaden (kåringprosedyrene har variert fra 2003 til 2004).

Konkurransen er en måte å definere "beste-praksis" på. Ved at det stilles tydelige krav i forkant av konkurransen, definerer juryen hva de mener en god servicekommune bør jobbe med og prestere. Kommunene må så dokumentere hva de gjør for å innfri disse kravene, og dermed måle seg opp mot de definerte kravene. Alle nominerte får også en grundig tilbakemelding av juryen. Jeg mener derfor dette er en form for systematisk tilbakemelding på prestasjon. Dokumentasjonen er også tilgjengelig for andre medlemmer, slik at det skapes en tilgjengelig målestokk som kommunene kan sammenligne sitt servicekontor med. Siden det ikke er noe krav om å delta i konkurransen, og siden relativt få har deltatt i 2003 og 2004, kan man likevel ikke si at dette er en spesielt dominerende eller prosess i nettverket. I følge surveyen har 82 prosent av respondentene aldri vært påmeldt til konkurransen (vedlegg 2). Dersom alle kommunene var pålagt å delta ville imidlertid bildet blitt et helt annet. Da ville konkurransen vært en svært krevende prosess, både for juryen og kommunene. Men slik den fremstår i dag kan man ikke si at konkurransen er særlig krevende.

D. Praksis

Den siste læringsprosessen er praksis. Dette definerte jeg som opplæring av ansatte. I forhold til nettverk kan man snakke om læring i form av praksis når nettverkene tilbyr kurs og utdanning til medlemmer i nettverket. FOSK samarbeider tett med høyskoler om å utvikle studietilbud for serviceansatte. Ved Høgskolen i Nord-Trøndelag har nettverket vært i dialog med skolen om å utvikle læreplanen for et studietilbud for servicekontoransatte. I handlingsplanen for FOSK 2004-2006 heter det at nettverket skal ha kontakt med alle høyskoler for å påvirke utvikling av studier og kurs for servicetorgmedarbeidere (FOSK 2004c). Det er også et uttalt mål at kursene i størst mulig grad skal ta for seg den praktiske arbeidshverdagen på servicekontorene. I tillegg til å utvikle kurs i samarbeid med høyskoler jobber styret med å skaffe rabatter på kurs som er arrangert av andre organisasjoner. På nettsiden ligger det informasjon om ulike studier som passer for servicetorgansatte på høyskolenivå. I tillegg til samarbeid med høyskoler, arrangerer også nettverket kurs i egen regi. I forkant av servicekonferansen 2004 ble det arrangert et kurs som var spesielt rettet mot

nyetablerte servicetorg. Det arrangeres i tillegg kurs i enkelte regionale nettverk. Utvikling av personlig kompetanse gjennom praksislæring virker som en relativt viktig del av nettverkets arbeid. Det har en sentral plass i strategiplanen 2004-2006, og blir prioritert på styremøter. I likhet med konferanser er det krevende å utarbeide egne kurs til medlemmene, da man må utarbeide kursopplegg og møtes fysisk.

4.2.0 Analyse av Effektiviseringsnettverkene (Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering)

Som beskrevet i del 3.0 vil jeg ta for meg Effektiviseringsnettverkene slik de fremstod i prosjektperioden fra 2002 til 2004. Jeg baserer min fremstilling av nettverkene i hovedsak på prosjektets sluttrapport (KS 2004) (heretter kalt ”rapporten”), men vil i tillegg trekke inn studier av Paulsen (2004), Askim (2003) og Fürst og Høverstad (2004). I denne redegjørelsen vil jeg først gi en kort fremstilling av prosjektet, og deretter gå mer i dybden ved å analysere nettverkene med utgangspunkt i struktur og prosessvariablene.

Effektiviseringsnettverkene ble initiert av Kommunenes sentralforbund (KS), Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Rapporten omtaler nettverkene som kommune-Norges største omstillingsprosjekt. Den viser til at nettverkene er et resultat av en omfattende utviklingsprosess, der en stor prosjektorganisasjon har bistått med faglig innhold og støtte. Prosjektet hadde tre hovedmålsetninger:

- bidra til forbedring av de deltakende kommunenes tjenester
- bidra til en effektivitetsutvikling i de deltakende kommuner
- frembringe nasjonale indikasjoner for den kvalitets- og effektivitetsutvikling som skjer kommunal sektor

Rundt 315 kommuner og 1200 personer har deltatt i prosjektet fra 2002 til 2004. Arbeidet har vært organisert i mindre nettverk bestående av 5-8 sammenlignbare kommuner. Disse nettverkene har benyttet seg av en prosess i flere faser som kalles ”benchlearning”. Dette er en kombinasjon av kartlegging, sammenlikning og læring. Sammenlikningen skjer ved hjelp av data fra KOSTRA og kvalitetsmålinger.

Kommunene sammenliknet produktivitet, tilgjengelighet og kvalitet med andre kommuner og med seg selv over tid. Dette gav grunnlag for å sette mål for forbedringer, og utforme tiltak. Etter denne første kartleggingsfasen fulgte en gjennomføringsfase, hvor man ved å lære av hverandres erfaringer skulle iverksette forbedringstiltak. I læringsprosessen fokuserte kommunene på å identifisere ”best practice”, det vil si hva noen kommuner har lyktes med og hva andre kan lære av det. Nettverkene har hatt fokus på resultateffektivitet, det vil si forholdet mellom resursinnsats og oppnådde resultater i form av brukertilfredshet og målt kvalitet. Nettverkene har i hovedsak konsentrert seg om områdene; pleie- og omsorg, og skole og barnehage. Men også andre områder som barnevern, sosialtjeneste og byggesak har vært aktuelle. Jeg vil nå gå nærmere inn på hvordan nettverkene er organisert og hvordan de arbeider ved å beskrive nettverkene med utgangspunkt i analysemodellen.

4.2.1 Struktur

A. Deltakelse

I løpet av prosjektperioden har de fleste norske kommuner og bydeler fått invitasjon om å være med i et nettverk. Det har også vært et mål for prosjektet at så mange kommuner som mulig skal kunne få delta i et nettverk. Rapporten påpeker at den høye deltakelsen har vært problematisk da deltakerantallet etter hvert ble høyere enn det kapasiteten hos prosjektveilederne tillot. Selv om deltakelsen var frivillig og terskelen for å delta var lav, ble det stilt relativt store krav til deltakerne når de først kom med i et nettverk. Særlig den første fasen, med kartlegging og analyser, stilte krav om at kommunene måtte følge en obligatorisk mal for arbeidet. Rapporten viser at ikke alle klarte å følge dette faste opplegget. Mange gjennomførte ikke kvalitetskartleggingene, og mange falt fra prosjektet. Oppfølgingsfasen var ikke preget av det samme kravet til deltakelse som kartleggingsfasen. Rapporten etterlyser også at de tydelige forventningene som ble stilt i kartleggingsfasen burde blitt videreført i iverksettingsfasen (KS 2004: 49).

Prosjektledelsen jobbet også mye med å få toppledelsen i kommunene til å forplikte seg, engasjere seg og delta direkte i nettverkene. Ved å forankre deltakelsen i toppledelsen vil sannsynligheten for at arbeidet i nettverkene får betydning for

kommunen øke. Resultater og læringseffekter vil i større grad bli integrert i kommunens arbeide når ledergruppene er engasjert. I motsatt fall ender dokumentasjonen og utvekslingene i nettverkene opp med uklare effekter og resultater (ibid 50). I tillegg til engasjement fra ledelsen, la også prosjektet vekt på å dra med "ildsjelen". Denne personen skulle koordinere, lede og motivere kommunens deltakelse i nettverket. Ildsjelen måtte ha de nødvendige resurser i form av tid og fullmakter til å delta aktivt.

Ved å aktivt arbeide for at toppledelsen skulle engasjere seg, og å drive fram ildsjeler kan man si at prosjektledelsen la en viktig føring for hvordan kommunene var tilknyttet nettverkene. Når ansvar blir tydelig plassert er det grunn til å anta at den, eller de ansvarlige også i større grad vil føle en forpliktelse til å oppfylle de forventningene som stilles. Dermed kan man si at prosjektledelsen la opp til forpliktende deltakelse av kommunene.

B. Programmering

Som det fremgår av fremstillingen ovenfor, så hadde nettverkene en relativt høy programmeringsgrad. Med dette mener jeg at det forelå klare og konsise planer for hvordan nettverkene skulle jobbe. Ut i fra sluttrapporten kan det imidlertid virke som om at programmeringsgraden var høyere i prosjektets første fase, enn i den siste. Dette ser vi ut i fra at rapporten etterlyser et tydeligere og mer forpliktende opplegg i oppfølgingsfasen (KS 2004:49). Likevel mener jeg det er grunn til å si at programmeringsgraden er høy. Selve arbeidsmetoden ble utviklet i 2001 av konsulentfirmaet Fürst og Høverstad ANS. I samarbeid med åtte kommuner gjennomførte de et pilotprosjekt som dannet grunnlaget for KOSTRA-dialog. Jeg vil gå nærmere inn på denne modellen i gjennomgangen av prosessvariablene nedenfor.

C. Organisasjon

Prosjektet ble startet på initiativ av KS, AAD og KRD. KS har hatt det operative og utførende ansvaret for prosjektet, mens representanter fra AAD, KRD, KS og Finansdepartementet (FIN) har utgjort vært en koordineringsgruppe. Kommunene har vært organisert i grupper på 4-8 medlemmer. Disse gruppene er forsøkt satt sammen av kommuner som er sammenliknbare med hverandre. I løpet av prosjektperioden har

18 personer vært engasjert som prosjektleder, analyseeksperter og prosjektveiledere. Prosjektveilederne har hatt ansvar for nettverkene i tildelte fylker. De har bistått med etablering, veiledning, analyser og gjennomføring av samlinger. Prosjektveilederne har også gitt bistand til den enkelte deltakerkommune. Fylkesmennenes økonomirådgivere og ansatte fra fagavdelingene har deltatt i de fleste nettverkene både som observatører og resurspersoner i analyse av nøkkeldata. Flere fylker har også inngått samarbeidsavtaler mellom KS og fylkesmannen om arbeidet i Effektiviseringsnettverkene (ibid: 75). Det er med andre ord en relativt omfattende organisasjonsledelse i prosjektet. Selv om kommunene har vært med på å utforme arbeidsmetodene i pilotfasen (ibid: 74), er det et toppstyrt prosjekt. Kommunene selv har i løpet av prosjektperioden hatt begrenset tilgang til å forme nettverkene og arbeidet i nettverkene. Den aktive involveringen av prosjektveilederne, understreker min påstand om at nettverkene har høy grad av styring ovenfra.

Nettverksdesignet i prosjektet kan beskrives som flere fullstendig koblede nettverk som er satt sammen i en stjernestruktur. De ulike nettverkene har ikke hatt omfattende kontakt med hverandre. Selve arbeidet har i stor grad vært lukket innenfor de ulike gruppene. Utveksling av informasjon mellom de ulike nettverkene har gått gjennom en egen nettside på KS internettportal. Her har prosjektledelsen lagt ut informasjon fra de ulike nettverkene og gjort den tilgjengelig for alle. Den eneste gangen alle kommunene hadde muligheten til å møtes ansikt-til-ansikt var under sluttkonferansen høsten 2004. Det er derfor mer riktig å snakke om mange små nettverk, enn et stort fullstendig koblet nettverk, hvor alle har kontakt med alle.

Som oppsummering av prosjektets organisasjon kan man si at det har vært en relativt omfattende toppledelse i nettverkene. Nettverkene er initiert på regjeringnivå gjennom AAD og KRD. De har hatt en stor prosjektstab som har vært med og styrt arbeidsprosessene i hvert enkelt nettverk og hver enkelt kommune. De ulike nettverkene har heller ikke hatt særlig jevn kontakt med hverandre, og det er derfor mer riktig å betrakte Effektiviseringsnettverkene som mange løst koblede nettverk enn et stort fullstendig koblet nettverk.

D. Resurs

Prosjektet er i hovedsak finansiert av bevilgning fra KRD og KS. Budsjettet for 2002 var på 6,0 mill. kr og steg til 8,9 mill. kr i 2003. I 2004 lå utgiftene på rundt 12,3 mill. kr (ibid: 75). Budsjettet tar ikke med antall årsverk som kommunene har lagt inn i prosjektet, men det er grunn til å anta at enkelte kommuner har brukt relativt mye ved å utnevne egne kontaktpersoner mellom kommunen og nettverket. I følge rapporten bør kommunene frigi resurser til en slik kontaktperson (ibid 51).

På grunnlag av analysen ovenfor vil jeg si at Effektiviseringsnettverkene stilte krav til hva medlemmene måtte bidra med, og hadde tydelig definerte arbeidsprosesser. Selve organisasjonen bestod av flere små nettverk med tett kontakt innad og liten kontakt mellom hverandre. Nettverkene hadde en omfattende prosjektledelse som ga hver enkelt kommune støtte i læringsprosessen. Kommunene har også begrenset mulighet til å påvirke hvordan nettverkene ble utformet og hvordan de arbeidet.

4.2.2 Prosesser

A. Informasjon

Hvordan fungerer nettverket som en kilde til informasjon for medlemmene? Som jeg beskrev ovenfor, så er det mer riktig å betrakte Effektiviseringsnettverkene som mange løst koblede nettverk enn et fullstendig koblet. I dette ligger det at kontakten er hyppigere innad i hvert enkelt nettverk enn mellom nettverkene. Man må derfor skille mellom informasjon som prosess i prosjektet som helhet og i hvert enkelt nettverk. Jeg vil i oppgaven omtale samlingen av alle enkeltnettverkene som ”prosjektet.”

Sett hver for seg er ikke informasjon som læringsprosessen særlig dominerende i hvert enkelt nettverk. Dette er også naturlig da nettverkene består av få medlemmer som har mulighet til å vedlikeholde hyppig kontakt. I så små grupper gir det lite mening å opprette kunnskapstorg eller store databaser. Medlemmene i slike små nettverk har muligheten til å dele informasjon ansikt til ansikt, og behovet for tilrettelagt informasjonstilgang er derfor ikke til stede på samme måte som i et større nettverk. De enkelte effektiviseringsnettverkene spilte imidlertid en rolle for informasjon som

prosess i prosjektet. Hvert enkelt nettverk har bidratt med erfaringer som de har rapportert til prosjektledelsen. Disse erfaringene har igjen blitt samlet og fordelt mellom nettverkene av prosjektledelsen. Internett har vært et viktig verktøy i denne informasjonsprosessen. Prosjektet har hatt en egen nettside på KS nettportal, www.ks.no/templates/Topic.aspx?id=4329 . Her har prosjektledelsen samlet relevant informasjon og gjort den tilgjengelig. Nettsiden er ikke adgangsregulert, og informasjonen er derfor tilgjengelig for alle interesserte. Jeg vil trekke frem tre eksempler på tilrettelegging av informasjon. For det første har prosjektledelsen laget en egen samling av gode eksempler på hvordan kommuner og bydeler har klart å forbedre kvaliteten på tjenester gjennom nettverksarbeidet. Denne samlingen har vært relativt hyppig oppdatert med flere innlegg i måneden. Eksemplene er i stor grad hentet fra nyhetsmedier eller fra rapporter fra de enkelte nettverk. Det andre eksemplet på tilrettelegging av informasjon, finner vi under lenken ”pressedekning”. Her har prosjektet abonnert på medieovervåkning fra Observer Norge AS. Alle saker som er skrevet i norske aviser om Effektiviseringsnettverkene under prosjektperioden er samlet her. En slik database er kostnadskrevende å bygge opp, og gir verdifull oversikt over hvordan nettverkene fremstilles i media. Det tredje eksemplet på informasjon som læringsprosess i nettverket er samlingen av rapporter som ble lagt ut på nettsiden. Rapportene er lagt inn under ulike linker på nettsiden. Man kan dele rapportene inn i to hovedtyper: Rapporter fra de ulike nettverkene og rapporter om arbeidet i prosjektet. Førstnevnte er utarbeidet av nettverkene selv, mens sistnevnte er utarbeidet av eksterne forskere, konsulenter og prosjektledelsen. Rapportene som er utarbeidet av nettverkene inneholder et relativt omfattende informasjonsmateriale. Alle nettverkene er pålagt å rapportere hvordan de har arbeidet i en sluttrapport. Disse gir grundige beskrivelser av hva nettverkene har arbeidet med, hvilke tiltak de har iverksatt og hvilke erfaringer de sitter igjen med. Rapportene gir dermed verdifull innsikt i hvordan hvert enkelt nettverk har arbeidet. Å bygge opp en slik database er krevende, men lar seg gjennomføre fordi det stilles krav om rapportering i nettverket. Rapportene fra eksterne og prosjektledelsen er også omfattende og informasjonsrike kilder. Disse ligger imidlertid skjult på nettsiden, og er ikke enkel å spore opp uten forhåndskunnskap. En annen viktig informasjonskilde i nettverket finnes på

nettportalen www.bedrekommune.no. Denne portalen er utviklet i samarbeid med Kommuneforlaget, og skal fungere som en plattform for kartlegging og sammenligning mellom kommunene. Portalen gir kommunene mulighet til å sende ut og administrere brukerundersøkelser. Den gir også mulighet til å lagre rapporter om målt kvalitet, KOSTRA-tall og brukertilfredshet slik at man kan sammenlikne alle kommunene med hverandre. Hver enkelt kommune kan også gå inn og se hvordan den ligger an i forhold til andre kommuner. Portalen er åpen for alle, ikke bare deltakere i nettverket. For folk uten kunnskaper om benchlearning som metode har imidlertid denne portalen trolig begrenset verdi. Selv om data presenteres i form av diagrammer, er det ikke enkelt å tolke tallene for en lekmann. Databasen inneholder pr. 20. april 2005 bare data på pleie- og omsorg og skolesektoren.

B. Deliberasjon

Effektiviseringsnettverkene la vekt på deliberasjon som læringsprosess. Prosjektet hadde som mål at kommunene minst skulle delta på fire samlinger (ibid 91-94). I en undersøkelse av deltakelsen i nettverkene viste Paulsen at 80 prosent av respondentene hadde deltatt på tre eller flere samlinger (Paulsen 2004:13). Det er med andre ord grunn til å tro at oppslutningen om samlingene var høy. Den deliberative prosessen på de ulike samlingene var nøye planlagt av prosjektledelsen. De fire samlingene ble delt i en oppstartsamling, en analysesamling, en kartleggingssamling og en sluttsamling (KS 2004: 91-94). Det ble satt opp klare mål for hva kommunene skulle diskutere på hver samling. Den første oppstartssamlingen inkluderte rådmenn og ledergruppe. Her skulle man diskutere formålet med nettverksarbeidet, og metoden i arbeidet. Man skulle gå gjennom nøkkeltall og forankre arbeidet i kommunens ledelse. Oppstartssamlingen valgte også ut tjenesteområder nettverket skulle arbeide med. Den påfølgende tjenestesamlingen tok utgangspunkt i et regneark med rapporter for et sett med valgte indikatorer fra KOSTRA. Dette regnearket var utarbeidet av prosjektledelsen og viste hvordan kommunene i nettverket skilte seg fra hverandre i forhold til produktivitet, dekningsgrad og struktur i tjenestene. Diskusjonene og refleksjonene i nettverkene dreide seg om å identifisere lure løsninger og gode eksempler. Man drøftet sammenhengene mellom resursinnsats og skolestruktur, bruk av spesialundervisning og årsaker til de store ulikhetene i dekningsgrader innen pleie- og omsorg. Man har også vurdert om tjenestene er tilpasset brukernes behov, hva som er mest effektiv resursutnyttelse og hvilke forbedringer og mål kommunene må arbeide med. Den deliberative prosessen har lagt vekt på fruktbar dialog

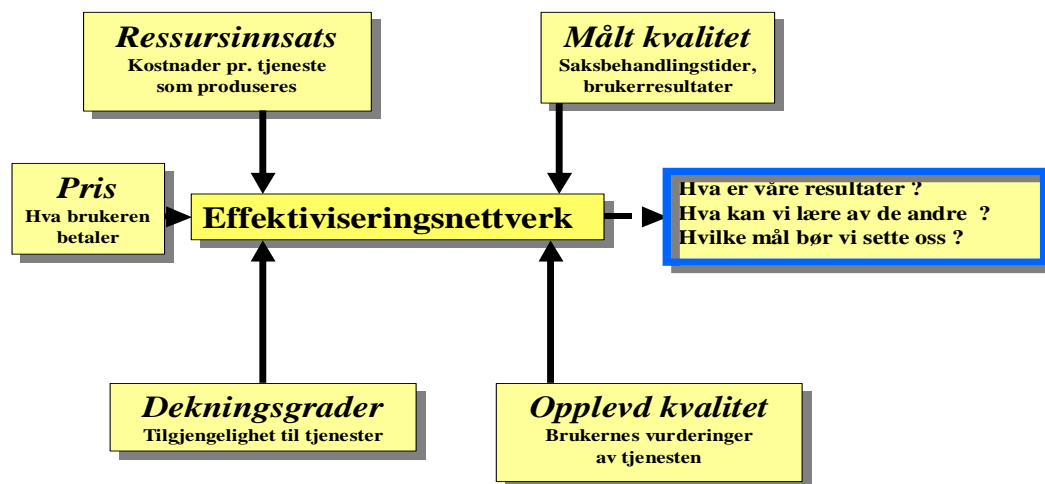
heller enn monolog og forsvarstaler. Den tredje samlingen tok utgangspunkt i en mer omfattende kartlegging hvor KOSTRA-tall, målt kvalitet og indeks for brukertilfredshet for hver kommune ble tatt med. På denne nettverksamlingen vurderte kommunene sine egne forbedringsområder, og mål som tjenesten burde arbeide med. Diskusjonen rundt denne samlingen dreide seg om ulike løsninger som gir positive resultater, årsaker til avvik mellom kommuner, metodeproblemer og metodebegrensinger. På sluttsamlingen var hovedformålet å få dialog om kommunenes egne vurderinger av status, utfordringer og forbedringspotensial på de kartlagte tjenestene. Diskusjonen på denne sluttsamlingen dreide seg om hva den enkelte kommune og nettverket burde fokusere på i iverksetting av tiltak. Etter sluttsamlingen ble det også utarbeidet rapporter som dokumenterte arbeidet i de enkelte nettverkene. På bakgrunn av denne beskrivelsen av diskusjonene i de ulike samlingene, kan man si at de deliberative prosessene i nettverket bærer preg av styring. Det er satt opp klare mål for progresjonen i samtalene og hvilke tema som skulle debatteres.

C. Referansekunnskap

Det er ingen overdrivelse å hevde at referansekunnskap har vært den viktigste læringsprosessen i prosjektet. Metoden som er brukt i prosjektet kalles ”benchlearning”. Dette er en måte å kartlegge og analysere egen virksomhet i forhold til andre, for så å lære av forskjeller i prestasjoner (ibid 5). Nettverksarbeidet har tatt utgangspunkt i informasjonsmodellen i KOSTRA. Denne definerer tre forutsetninger for effektiv produksjon av kommunale tjenester.

1. Retter vi resursene mot de prioriterte målgruppene?
2. Tilbyr vi tjenester til de brukerne som har behov for dem?
3. Produserer vi tjenestene på en produktiv (kostnadseffektiv) måte?

KOSTRA inneholder imidlertid bare indikatorer som sier noe om kommunenes prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet. Tallene sier ingenting om hvor tilpasset kommunens tjenester er til brukernes behov. Det ble derfor utviklet en utvidet KOSTRA-modell som også inkluderte kvalitetsmålinger og brukerundersøkelser. Prosjektledelsen utviklet da et felles verktøy for måling av kvalitet, slik at kommunene fikk et felles grunnlag for å sammenligne seg med seg selv og med andre. Metoden som nettverkene brukte for å skaffe referansekunnskap kan illustreres på følgende modell:



Figur 4.1: Benchlearning i Effektiviseringsnettverkene (Kilde: KS)

Resursinnsats er kostnader pr. tjeneste som produseres. *Dekningsgrader* sier noe om tilgjengelighet til tjenestene. *Målt kvalitet* er objektive indikatorer på kvalitet, som for eksempel saksbehandlingstider i byggesak og karakterer i skolen. *Opplevd kvalitet* er brukernes vurderinger av tjenesten målt gjennom brukerundersøkelser. *Prisen* sier noe om hva brukerne må betale for tjenestene (ibid 76-78).

Som det kommer frem av denne korte fremstillingen av metoden benchlearning, så er det en læringsprosess som krever grundig utvikling og opplæring før den kan bli tatt i bruk. Denne læringsprosessen krever derfor relativt mye av nettverket.

D. Praksis

Det beste eksemplet på praksis i form av opplæring i nettverkene er at prosjektet har gitt kompetanse i bruk av benchlearning som metode. Først og Høverstad omtaler denne formen for praksis som "styringskompetanse" (Først og Høverstad 2004). Styringskompetanse innebærer at deltakere klarer å lære og gjøre bruk av effektivitetsanalysene fra nettverksarbeidet som grunnlag for videre styring og oppfølging av tjenesteyting og ressursbruk i kommunen. Dette kan i sin tur gi grunnlag for å utvikle kommunens styrings- og oppfølgingssystemer. Først og Høverstad fremhever at denne kompetansen er avgjørende for hvorvidt en kommune klarer å gjøre nytte av arbeidet i nettverket (ibid:14). Oppbygging av styringskompetanse har skjedd både gjennom kurs og gjennom praktisk bruk av benchlearningverktøyet. I 2003 fikk prosjektet midler fra KRD til å utvikle et kursopplegg i bruk og analyse av KOSTRA-tall. I følge rapporten ble det

gjennomført slik opplæring for seks nettverk og seks fylkesmannsembeter. Det er også uttrykt ønske om mer formell opplæring i KOSTRA-tall (KS 2004:82).

Praksis som læringsprosess må i Effektiviseringsnettverkene betraktes som en del av den dominerende læringsprosessen, nemlig benchlearning. For i det hele tatt å kunne gjennomføre et såpass krevende læringsprosess som det prosjektet legger opp til, må det også gjennomføres grundig opplæring av medlemmene.

Som en oppsummering av læringsprosessene i Effektiviseringsnettverkene vil jeg hevde at det har vært lagt til rette for krevende prosesser i nettverkene. Ved forpliktende deltakelse fra medlemmene har nettverket bygd opp en relativt omfattende informasjonsdatabase. Det har også gjennomført flere styrte og krevende deliberative prosesser der prosjektledelsen har spilt en aktiv moderatorrolle. Hovedoppgaven til nettverkene har vært å fremskaffe referansekunnskap gjennom benchlearning. Dette er en omfattende prosess som krever høy kompetanse fra medlemmene i nettverket.

4.3.0 Sammenligning og drøfting av første hypotese

Tabell 4.1: Oversikt over strukturer og prosesser i FOSK og Effektiviseringsnettverkene

		Effektiviseringsnettverkene	Forum for offentlige servicekontor
Struktur	Deltakelse	Krav til aktiv deltakelse	Ikke krav til aktiv deltakelse
	Programmering	Fastlagt programteori som alle må følge	Programteori skiftes ut annethvert år
	Organisering	Mange fullstendig koblede nettverk satt sammen i en stjernestruktur. Aktiv ledelse. Toppstyrt. Top-down	Løst koblet nettverk med enkelte fullstendig koblede grupper. Flat styringsstruktur. Bottom-up
	Resurs	Finansiert utenfra	Finansiert av medlemmene selv
Prosess	Informasjon	Elektronisk informasjonsbank og aktiv informasjonsspredning via veiledere	Elektronisk informasjonsbank og nyhetsbrev
	Deliberasjon	Styrte deliberative prosesser med klare mål	Uformelle deliberative prosesser
	Referanse	Omfattende metode for systematisk sammenligning og tilbakemelding	Enkel og lite omfattende metode for etablering av "beste praksis"
	Praksis	Opplæring i benchlearning som metode	Samarbeid med høgschooler. Arrangering av kurs.

Tabell 4:1 viser en enkel og skjematisk oversikt over funnene fra analysen. Jeg vil nå sammenligne mer i detalj, og vurdere første hypotese (jfr pil H1, figur 2.3). Gir analysen ovenfor grunn til å si at ett nettverk er mer integrert og legger til rette for mer krevende læringsprosesser enn det andre? Analysen viste at det finnes klare forskjeller mellom FOSK og Effektiviseringsnettverkene. FOSK har ikke like store krav til deltakerne som Effektiviseringsnettverkene. Det stilles relativt få krav til hva deltakerne i FOSK må bidra med. Medlemskap i FOSK er også forankret i et lavere kommunalt nivå enn Effektiviseringsnettverkene, som ofte er knyttet til toppledelsen i kommunen. Det er også grunn til å si at programmeringsnivået i Effektiviseringsnettverkene er høyere enn i FOSK, selv om survey-undersøkelsen viste relativt høy grad av programmering også i FOSK. Jeg hevder imidlertid at

programmeringsgraden er høyere i Effektiviseringsnettverkene fordi deltakelse i disse nettverkene forutsetter oppslutting og kunnskap om prosessene. Nettverksdesignet kan virke relativt likt. Jeg beskrev begge som flere fullstendig koblede nettverk satt sammen i en stjernestruktur. FOSK har imidlertid flere møteplasser for alle medlemmene, og ikke så formaliserte regionale nettverk som Effektiviseringsnettverkene. De regionale nettverkene er den viktigste designforskjellen. Effektiviseringsnettverkene består av mange små, formaliserte nettverk, mens FOSK bærer mer preg av å være et stort nasjonalt nettverk. Det er derfor grunn til å tro at kontakten mellom medlemmene i Effektiviseringsnettverkene er tettere mellom noen få, mens kontakten i FOSK er løsere mellom mange (jfr. Granovetters "strong and weak ties"). Et annet viktig skille mellom de to nettverkene er grad av styring. Det er grunn til å hevde at Effektiviseringsnettverkene er mer styrt enn FOSK. Årsaken er at FOSK i prinsippet styres av medlemmene på landsmøtet. De velger ledelsen i nettverket, og ledelsen rullerer. Mye kan imidlertid tyde på at styret har mer makt enn hva som fremgår av de formelle besluttingsprinsippene. Dette ser man blant annet ved at styrets forslag sjelden blir nedstemt av landsmøtet. Likevel kan man si at Effektiviseringsnettverkene har en sterkere toppledelse. Her har medlemmene begrenset adgang til å bestemme hva og hvordan nettverket skal arbeide, da de må forholde seg til den allerede klarlagte programteorien ("benchlearning"). Effektiviseringsnettverkene hadde også en egen stab av nettverksveiledere som aktivt styrte læringsprosessene i nettverkene. Et viktig skille mellom nettverkene organisering er at Effektiviseringsnettverkene var opprettet av andre enn medlemmene, mens FOSK var opprettet på initiativ av medlemmene. Dette har trolig lagt vesentlige føringer på hvordan nettverkene er oppbygd og hvordan de legger til rette for læring. Tilslutt er det også en betydelig forskjell i resurstilgang mellom nettverkene. Mens FOSK er selvfinansiert, ble Effektiviseringsnettverkene finansiert av andre aktører. FOSKs regnskap for 2003-2004 viser utgifter på kr 608 993, mens Effektiviseringsnettverkene i 2004 hadde utgifter på 12,3 mill. kr.

På grunnlag av sammenlikningen ovenfor hevder jeg at Effektiviseringsnettverkene var mer integrerte nettverk enn FOSK.

Analysen viste også at nettverkene inneholder ulike læringsprosesser. Internett er et viktig redskap for å spre informasjon i begge nettverkene. De er vanskelig å bedømme hvorvidt et av nettverkene har høyere eller lavere målsetning enn det andre når det kommer til å spre informasjon. Effektiviseringsnettverkene hadde likevel en større mulighet til å bygge opp en informasjonsbank enn FOSK, da rapportering var en krav til deltakelse. Det kan argumenteres for at Effektiviseringsnettverkens design ikke legger opp til omfattende informasjonsspredning i form av informasjonsbanker. Dette fordi de viktigste læringsprosessene har foregått i små, tette grupper hvor alle kan møtes ansikt til ansikt. Innad i hvert enkelt nettverk har prosjektveiledere hatt ansvar for informasjon til deltakerne. Man kan derfor si at Effektiviseringsnettverkene har lagt mer vekt på aktiv og personlig informasjonsspredning, mens FOSK har en mer passiv informasjonsstrategi ved bruk av informasjonstorg på nettet. Denne påstanden må imidlertid nyanseres med at FOSK også legger opp til aktiv informasjonsspredning via nyhetsbrev. Man må likevel kunne hevde at personlig informasjonsspredning gjennom prosjektveilederne er en mer krevende prosess. Begge nettverkene legger også vekt på deliberasjon som viktig læringsprosess. På grunn av de strukturelle forskjellene foregår dette imidlertid på ulike måter. Selv om FOSK har forsøkt seg med ”workshop-diskusjoner” på servicekonferansen i 2004, så kan man trygt hevde at den deliberative prosessen ikke på noen måte er styrt i så stor grad som i Effektiviseringsnettverkene. Her spiller nettverksdesignet en viktig rolle. De små, tette gruppene i Effektiviseringsnettverkene hadde helt andre forutsetninger for å inngå i deliberative prosesser, enn FOSK. For det første var Effektiviseringsnettverkene bundet til en plan for hva man skulle diskutere, hvem som skulle delta i diskusjonene, og på hvilken måte det skulle diskuteres. De hadde også prosjektveilederne som styrte samtalene i større eller mindre grad. Samtalene i FOSK har så langt vært mer uformelle. Det legges blant annet opp til sosiale samlinger på konferanser og kurs, hvor serviceledere kan bli kjent med hverandre. Også i forhold til referansekunnskap er det stor forskjell mellom nettverkene. Effektiviseringsnettverkene har ved hjelp av konsulenter utviklet en egen og avansert metode for å sammenligne kommunene med hverandre, ”benchlearning”. Dette er den viktigste læringsprosessen i prosjektet og ligger til grunn for hvordan de

øvrige læringsprosessene i nettverket er utformet. Selv om FOSK ikke gjennomfører en såpass avansert prosess, så finnes det eksempler på prosesser med samme logikk. Den årlige kåringen av Årets servicekommune er en måte å identifisere ”best practice” på. Den setter en standard for hva som kreves for å lykkes med servicearbeidet. Medlemmene har også god innsikt i hva som kreves, ved at alle nominerte må dokumentere arbeidet sitt og gjøre det kjent for hele nettverket. Den siste prosessen er også noe vanskelig å sammenlikne. I analysen viste jeg at FOSK samarbeider med høyskoler om å få i stand utdanningstilbud til medlemmene, mens Effektiviseringsnettverkene gav praksis i form av opplæring i benchlearning som metode. Den viktigste forskjellen mellom disse to praksisprosessene er at FOSK bruker krefter utenfor nettverket, mens Effektiviseringsnettverkene bruker egne resurser. Praksisprosessen i Effektiviseringsnettverkene krever dermed mer av nettverksstrukturen enn i FOSK.

På grunnlag av analysen og sammenligningen mener jeg det er grunn til å hevde at Effektiviseringsnettverkene har en mer integrert nettverkstruktur og legger til rette for mer krevende læringsprosesser enn Forum for offentlige servicekontor. Dette støtter dermed første hypotese om at:

H1: Jo mer læringsnettverk har en substansielt integrert struktur, jo mer utgjør nettverket grunnlag for krevende læringsprosesser.

5.0 Effekter

Ovenfor har jeg påvist struktur- og prosessforskjeller mellom nettverkene. I denne delen vil jeg se på hvordan disse forskjellene gjør seg gjeldende for effekten av å delta i nettverksamarbeide. Dette refererer ”effekt-boksen” i figur 2.3. De effektene jeg skal se på er; *subjektiv nytte av deltakelse* og *faktiske endringer* hos deltakerne. I del 5.1 skal jeg presentere resultatene fra surveyundersøkelsen jeg sendte ut til FOSK, mens i del 5.2 vil jeg gjennomgå tidligere dokumenterte effekter av deltakelse i Effektiviseringsnettverkene. Tilslutt vil jeg i del 4.3 sammenlikne effekter og drøfte andre hypotese. Denne drøftingen refererer til pil H2 i figur 2.3.

5.1.0 Effekter av deltakelse i FOSK

For å måle den subjektive nytten av å delta i FOSK og faktisk endring i kommunenes servicekontor sendte jeg ut en spørreundersøkelse til alle medlemmene i nettverket (vedlegg 1). Undersøkelsen ble sendt ut til alle registrerte medlemmene pr. mars 2005. Totalt ble det sent ut 151 invitasjoner via epost-programmet ”Nettskjema”. Av disse svarte 71 personer. To personer mente de ikke var i stand til å svare på skjemaet da de nettopp hadde tiltråd stillingen som serviceleder, mens ni invitasjoner ble sendt tilbake med feilmelding. Totalt fikk jeg en svarprosent på 50,7 prosent. Jeg vil her presentere resultatene fra denne undersøkelsen og si noe om hvorvidt medlemmene opplever deltakelsen som nyttig (A) og hva oppleves som nyttig (B). Jeg vil også si noe om deltakelse fører til endring (C), og hvorvidt det er en sammenheng mellom aktivitetsnivå og opplevd nytte (D).

A. Opplever medlemmene i FOSK at deltakelse i nettverket er nyttig?

For å få et bilde av hvordan medlemmene bedømmer den opplevde nytteverdien for seg og sin kommune, ba jeg dem om å ta stilling til elleve utsagn (vedlegg 1). Utsagnene sier også noe om hvilke prosesser som er mer nyttige enn andre, hvordan nettverket bidrar til å knytte sosiale bånd, og hvordan nettverket bidrar til endringer i kommunen. Nedenfor har jeg fremstilt svarene i en tabell.

Tabell. 5.1: Opplevd nytte av deltakelse i Forum for offentlige servicekontor

Tall i prosent (N)	svært uenig (0)	nokså uenig (1)	nokså enig (2)	svært enig (3)	Total	Gj.snitt
2.1 Blir kjent med andre	3	4	51	41	100 (70)	2,31
2.2 Får kontakter jeg kan bruke	3	6	51	40	100 (70)	2,29
2.3 Får styrket engasjement		6	64	30	100 (66)	2,24
2.4 Får informasjon om aktuelle tema	1	1	59	38	100 (71)	2,34
2.5 Kan diskutere servicekontor med andre (deliberasjon)	3	7	44	46	100 (70)	2,33
2.6 Får konkrete tilbakemeldinger på prestasjon (referanse)	10	35	48	7	100 (71)	1,52
2.7 Får tilbud om utdanning på høghskolenivå (praksis)	9	24	47	20	100 (70)	1,79
2.8 Får ideer om hvordan man kan forbedre servicekontor		17	48	35	100 (71)	2,18
2.9 Får argumenter for å foreslå endringer i min kommune (endring)		21	49	30	100 (71)	2,08
2.10 Nettverket bidrar til nytenkning om servicekontor generelt		14	45	41	100 (71)	2,27
2.11 Nettverket styrker servicekontorenes status		30	46	24	100 (71)	1,94
Gjennomsnitt av indeks						2,11

Tabell 5.1 viser hvordan deltakerne vurderer nytten av å delta i FOSK. De elleve utsagnene rangeres fra svært uenig, nokså uenig, nokså enig og svært enig. Svaralternativene har jeg kodet fra 0-3 der 0 er svært uenig og 3 er svært enig. Tallene i tabellen viser den prosentvise fordelingen på svaralternativene, og tallene i parentes viser N. Utsagnene er kortet noe ned og de fullstendige formuleringene finnes i vedlegg 1. Tallene ved siden av utsagnene refererer til spørreskjemaet. Gjennomsnittstallet viser den gjennomsnittlige verdien for enhetene når svaralternativene er kodet fra 0 til 3. For å få et mål på samlet opplevd nytte har jeg laget en additiv indeks av alle utsagnene. Denne har en Cronbachs alpha verdi på 0,871, noe som indikerer høy indre konsistens for indikatorsettet.

Gjennomsnittsverdien av indeksen gir et mål på samlet opplevd nytte blant deltakerne.

Det første man ser er at gjennomsnittsverdien for indeksen er på 2,11. Når svaralternativene varierer fra 0 til 3, så kan man hevde at denne verdien viser en høy grad av opplevd nytte av å delta i FOSK. Dette understrekes ved at modus for fordelingene har verdien 2 for alle utsagnene, unntatt utsagn 2.5 som har modusverdi på 3. Dette betyr at det hyppigst forekommende svaralternativet er "nokså fornøyd".

B. Hvilke aspekter ved deltakelsen er nyttig for medlemmene?

Som vist ovenfor så er det et generelt høyt opplevd nyttenivå i nettverket. Det er imidlertid interessant å se på hvordan tabellen viser forskjeller i opplevd nytte. Er noen deler av deltakelsen i nettverket mer nyttige enn andre? Utsagn 2.6 og 2.7 har lavest gjennomsnittsverdi. Deltakerne er minst fornøyd med hvordan nettverket gir konkrete tilbakemeldinger på deres servicekontor (2.6). Dette er et mål på hvordan nettverket gir referansekunnskap til medlemmene. Utsagnet har en gjennomsnittsverdi på 1,52, og 45 prosent svært eller nokså uenige i utsagnet. Utsagn 2.7 sier noe om nettverket gir tilbud om deltakelse på utdanning på høghskolenivå. Dette måler hvordan nettverket tilbyr praksis som læringsprosess. Utsagnet har en gjennomsnittsverdi på 1,79 og 33 prosent sier seg svært eller nokså uenig. Det medlemmene er mest enige i er utsagn 2.1, 2.4 og 2.5. Utsagn 2.1 måler det sosiale aspektet ved deltakelse i nettverk, og sier noe om de personlige båndene mellom medlemmene. Utsagnet har en gjennomsnittsverdi på 2,31. Medlemmene opplever dermed at FOSK i relativt stor grad bidrar til å knytte kontakter mellom deltakerne. Medlemmene er også over gjennomsnittlig fornøyd med hvordan nettverket bidrar med informasjon som læringsprosess. Dette ser vi av utsagn 2.4 som har en gjennomsnittsverdi på 2,34. Medlemmene er også fornøyd med de deliberative prosessene i FOSK. Dette måles ved utsagn 2.5 som har en snittverdi på 2,33.

Undersøkelsen viser dermed at medlemmene er mest fornøyd med informasjon og deliberasjon som prosess og minst fornøyd med referansekunnskap og praksis som prosess. Medlemmene er også fornøyd med hvordan nettverket bidrar til å knytte

kontakter mellom serviceledere. Disse kontaktene er også verdifulle da de brukes i arbeidshverdagen (utsagn 2.2). Et annet interessant funn er at medlemmene er under gjennomsnittlig fornøyd med hvordan nettverket bidrar til å styrke servicekontorenes status. Dette ser vi at utsagn 2.11 som har en gjennomsnittsverdi på 1,94. I følge strategiplanen for 2004-2006 er et viktig mål å kommunisere servicekontorenes rolle i en ny kommunestruktur. Man vil ved å delta aktivt i samfunnsdebatten synliggjøre servicekontorene. Dette er imidlertid ikke medlemmene like enige i at nettverket lykkes med.

C. Bidrar deltakelse i FOSK til endringer i kommunene?

Som jeg beskrev i del 2.4.1 så er det vanskelig å måle effekter av deltakelse, da årsaksforbindelsen mellom deltakelse og endring ofte er uklar. Det vil være vanskelig for medlemmene å peke på en endring som kommer som en direkte konsekvens av deltakelse i nettverket. Dette kom også fram under evalueringen av Effektiviseringsnettverkene. For å få et bilde på hvordan nettverkene bidrar til endring ba jeg derfor deltakerne ta stilling til tre utsagn som sier noe om hvordan nettverkene støtter endringsprosesser i kommunen. Utsagnene 2.8, 2.9 og 2.10: *"Får ideer om hvordan min kommune kan forbedre sitt servicekontor"*, *"Får argumenter jeg kan bruke for å foreslå endringer i min kommune"* og *"Nettverket bidrar til nytenkning rundt servicekontor generelt"*, sier noe om hvordan nettverket støtter endringsprosesser i kommunene. Av tabell 5.1 ser vi utsagn 2.8 har en gjennomsnittsverdi på 2,18. Utsagn 2.9 har verdien 2,08 og utsagn 2.10 har verdi 2,27. Alle utsagnene har modusverdi på 2. Dette gir grunn til å hevde at medlemmene oppfatter at nettverket fungerer som en "tenke-tank" der nye ideer om hvordan man kan forbedre servicekontorene blir til. De opplever også at nettverket gir støtte i form av argumenter når man skal foreta endringer i egen kommune.

D. Hvordan påvirker deltakelsesmønster opplevd nytte av FOSK?

I del 2.1.1 redegjorde jeg for at krav til deltakelse legger viktige føringer for hvor krevende læringsprosesser som lar seg gjennomføre i nettverket. Som vist i del 4.1.1, så stilles det ingen krav til hva og hvordan medlemmene i FOSK skal bidra i

læringsprosessene. Dette var også et vesentlig strukturskille mellom FOSK og Effektiviseringsnettverkene. På denne bakgrunnen er det derfor interessant å undersøke hvordan ulike deltakelsesmønstre påvirker opplevd nytte av å delta i FOSK. Jeg formulerer derfor følgende hypotese, som jeg ønsker å teste:

Hypotese 3: Personer som deltar aktivt i nettverket har større nytte av deltakelsen enn personer som ikke deltar aktivt.

Før jeg tester denne hypotesen vil jeg undersøke om kommunestørrelse og sentralitet har en sammenheng med opplevd nytte av deltakelse.

Kommunestørrelse kan påvirke nytten ved at en stor kommuneadministrasjon har større interne resurser, og er derfor ikke så avhengige av å hente inn kunnskap utenfra. Den vil dermed ha lite nytte av å delta. På den andre siden har store kommuner også større resurser til å delta aktivt i nettverksarbeidet enn små kommuner. I surveyen har jeg delt inn kommunene etter innbyggertall og gruppert de i fem størrelseskategorier. Dersom man måler sammenhengen mellom nytteindeksen jeg presenterte i 5.1 A og kommunestørrelse finner man en gammaverdi på 0,019. Dette viser altså ingen bivariat sammenheng av betydning. Dersom man skiller ut utsagn 2.8, 2.9 og 2.10 for å måle sammenheng mellom størrelse og innovasjon finner man også en svært lav gammaverdi på 0,024. Der er derfor grunn til å hevde at det ikke finnes en vesentlig sammenheng mellom opplevd nytte og størrelse eller innovasjon og størrelse.

I tillegg til størrelse kan også sentralitet ha betydning for opplevd nytte av deltakelse i nettverket. Kommuner i sentrale strøk har kanskje større mulighet til å delta på konferanser og samlinger enn kommuner i perifere strøk. For å måle denne sammenhengen bruker jeg SSBs sentralitetstandard fra 1994. Gammaverdien for denne sammenhengen er imidlertid -0,043, som er svært svakt negativt. Sammenhengen mellom sentralitet og utsagn 2.8, 2.9 og 2.10 er på -0,081. Det er derfor ingen grunn til å hevde at sentrale kommuner har større nytte av deltakelse enn kommuner i periferien.

Tabell 5.2: Oversikt over bivariate sammenhenger mellom opplevd nytte og aktivitet.

Aktivitet Nytte	Besøker nettside	Leser nyhetsbrev	Deltar på konferanser	Deltatt i konkurranse	Selv deltatt på servicestudie	Oppfordret andre til å delta på studier	Har hatt verv	Deltatt i arrangeringen av konferanser	Bidratt med informasjon på nett	Innspill til konferanse	Foreslått endringer
	Nytteindeks	.363	.114	.173	.026	-.451	.096	-.015	.079	.130	.188
2.1 Blir kjent	.255	.420	.402	.398	-.591	.295	.011	-.141	.179	.273	.009
2.2 Får kontakter	.525	.139	.038	.299	-.469	.278	.060	.303	-.208	.269	.377
2.3 Engasjement	.062	.375	.248	-.366	-.507	-.185	-.496	-.667	.070	-.077	-.372
2.4 Informasjon	.400	.316	.168	-.130	-.295	.376	-.261	-.492	-.120	-.092	-.091
2.5 Deliberasjon	.194	.231	.100	.298	-.560	.173	-.259	.194	-.078	.030	.105
2.6 Referanse-kunnskap	.159	-.071	.132	.124	-.547	-.132	.140	-.068	.373	.400	.055
2.7 Utdanning	.180	.307	.358	-.110	-.440	-.148	-.095	-.027	-.054	.366	.160
2.8 Får ideer	.223	.047	.021	-.268	-.143	.063	.088	.314	.239	-.066	-.066
2.9 Argumenter	.277	.089	.124	-.257	-.378	.024	-.114	.302	.700	.086	.176
2.10 Nytenkning	.318	.165	.136	.009	-.536	.206	.107	.356	.343	-.010	.071
2.11 Styrker servicekontorene	.071	-.197	.239	.293	-.455	-.273	.222	.295	.078	.529	.061

Tallene er oppgitt i gammaverdier

Tabell 5.2 viser de bivariate sammenhengene mellom opplevd nytte og aktivitetsmønster. Variabelnavnene er forkortet, men finnes i sine opprinnelige formuleringer i surveyen (vedlegg 1). Sammenhengene er målt med gammaverdier. Nytteindeksen er den samlede opplevde nytten basert på de elleve utsagnene.

Av tabellen ser vi at deltakere som ofte er inne på nettsiden opplever mest nytte av nettverket. Denne sammenhengen har verdien 0,363. Det å være inne på nettsidene ofte har også en relativt sterk sammenheng med opplevd nytte av informasjon som prosess, utsagn 2.4 (0,400). Det har også en sterk sammenheng med å skaffe seg kontakter man kan bruke i arbeidshverdagen, utsagn 2.2 (0,525). Personer som ofte leser nyhetsbrev er enige i at FOSK bidrar med informasjon, skaper engasjement og bidrar til at man blir kjent med andre serviceledere. Deltakelse på konferanser har liten sammenheng med samlet opplevd nytte (0,173). Det er litt overraskende at deltakelse på konferanser har liten sammenheng med utsagn 2.5, som sier noe om

muligheten til å diskutere servicekontor med andre (0,100). Dette kan tyde på at konferansene, slik de arrangeres i dag, ikke egner seg til deliberative læringsprosesser. Deltakelse på konferanser har imidlertid en sammenheng med det å bli kjent med andre serviceledere (0,402). Deltakelse i konkurransen om årets servicekommune burde hatt sammenheng med utsagn 2.6 om at nettverket gir konkrete tilbakemeldinger på kommunenes prestasjoner. Dette gir imidlertid bare en svak sammenheng på 0,124. Man kan derfor ikke hevde at de som deltar på konkurransen opplever at de får særlig mer referansekunnskap enn de som ikke deltar. Et annet interessant funn er at deltakelse på servicestudier har en relativt sterk negativ sammenheng med opplevd nytte av å delta i nettverket (-0,451). De som har deltatt på servicestudier er heller ikke enige i at FOSK gir tilbud om slike studier (-0,440). Det er vanskelig å si noe om årsaken til at deltakelse på servicestudier ikke har sammenheng med høy grad av opplevd nytte. Kanskje opplever personer med høy faglig kompetanse at nettverket ikke fører til personlig læring og utvikling. De ønsker trolig mer krevende læringsprosesser som ligger på et høyere faglig nivå. Denne antakelsen styrkes ved å se den i sammenheng med funnene fra 5.1 B, som viste at medlemmene er mest fornøyd med informasjon og uformelle deliberative prosesser, og ikke så fornøyd med referansekunnskap og praksis. Et annet interessant funn er at personer som har hatt verv i nettverket ikke opplever nytten av FOSK som verken særlig negativ eller positiv (-0,015). Det å inneha et verv må sies å være en av de høyeste deltakelsesformene i nettverket. Man burde derfor tro at det hadde en sammenheng med opplevd nytte. Den sterkeste sammenhengen finner vi mellom det å ha verv og det å oppleve at deltakelse i nettverket skaper engasjement og interesse for jobben som serviceleder. Denne sammenhengen er imidlertid sterkt negativ (-0,496). Personer som har hatt verv mener ikke at nettverket skaper engasjement for jobben. En annen sterk sammenheng finner vi mellom det å bidra med informasjon på FOSKs hjemmesider og oppleve at nettverket bidrar med argumenter når en skal gjennomføre endringer i egen kommune (0,700). Denne sammenhengen er ikke overraskende da dokumenter som legges ut på nett viser hvordan andre kommuner lykkes med sine servicekontor, og utgjør trolig argumenter for endring i andre kommuner.

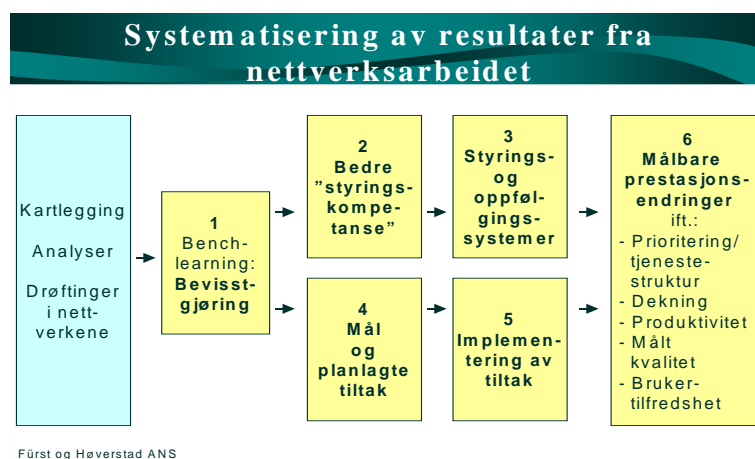
For å oppsummere sammenhengen mellom aktivitet og deltakelse så finner jeg ikke et klart grunnlag for verken å beholde eller forkaste hypotese H3. Det er ikke en sterk og entydig sammenheng mellom høy grad av opplevd nytte og aktiv deltakelse. Dette må imidlertid nyanseres. Deltakelse i form av besøk på nettsider har en relativt sterk sammenheng med høy grad av opplevd nytte. Deltakelse på konferanser har ingen sammenheng med nytte av deliberative prosesser. Heller ikke deltakelse på konkurransen om årets servicekommune har sammenheng med opplevd nytte av referansekunnskap. Personer som har deltatt på servicestudier er ikke like fornøyd med samlet nytte av deltakelse i FOSK. De er heller ikke fornøyde med det utdanningstilbudet som FOSK tilbyr.

Denne analysen har vist at medlemmene i FOSK opplever deltakelse i nettverket som nyttig. Det bidrar særlig med relevant informasjon og til å knytte personlige kontakter mellom serviceansatte. Deltakerne opplever også at FOSK gir støtte når kommunene skal gjennomføre endringer i sin servicevirksomhet. Det er ingenting som tyder på at kommunestørrelse eller kommunens sentralitet har noen betydning for opplevd nytteeffekt. Det finnes heller ikke et klart grunnlag for å hevde at aktiv deltakelse har sammenheng med høy grad av opplevd nytte. Mye kan tyde på at personer med høy faglig kompetanse, som har deltatt på servicestudier, ikke er like fornøyde med deltakelsen som andre. Dette kan igjen ha sammenheng med at nettverket ikke legger til rette for særlig krevende læringsprosesser. Vi ser også at de kommunene som deltar i prosesser som skal gi referansekunnskap, deliberasjon og personlig kompetanse i form av praksis ikke opplever at FOSK tilbyr disse kunnskapsprosessene i særlig grad. Dette gir grunn til å hevde at FOSK i dag først og fremst fungerer som et informasjonsnettverk og nettverk for personlig kontakt.

5.2.0 Effekter av Effektiviseringsnettverkene

Som tidligere nevnt så foreligger det et relativt omfattende datamateriale om Effektiviseringsnettverkene. Jeg vil bruke prosjektets sluttrapport (2004), delrapport fra Fürst og Høverstad (2004), Jan Merok Paulsen (2004) og Jostein Askim (2003) til å presentere effekter av prosjektet.

En spørreundersøkelse gjennomført av Først og Høverstad har kartlagt hvilke endringer som er iverksatt, eller planlegges iverksatt som følge av nettverkdeltakelsen. Undersøkelsen har tatt for seg nettverk som har arbeidet med barnehager, grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Jeg vil her presentere de viktigste funnene fra undersøkelsen. Rapporten fra Først og Høverstad (2004) tok utgangspunkt i følgende modell for å undersøke effekter:



figur 5.1: Systematisert oversikt over resultater fra Effektiviseringsnettverkene (Kilde Først og Høverstad 2004)

Denne modellen viser hvilke effekter Først og Høverstad undersøker. Nettverksprosessene skal føre til bevisstgjøring (1) av benchlearning som metode. Denne bevisstgjøringen skal gi bedre styringskompetanse og utvikling av styrings- og oppfølgingsystemer i kommunen (2 og 3). Bevisstgjøringen skal også føre til at kommunene ser behov for endringer og setter konkrete mål og tiltak for virksomheten (4 og 5). Resultatene av bedre styring og konkrete tiltak vil igjen føre til målbare prestasjonsendringer (6). Undersøkelsen viser at nettverkene har ført til økt bevisstgjøring. Mellom 59 prosent og 85 prosent sier at deltakelse har ført til økt brukerfokus. Rundt 85 prosent sier at deltakelse har ført til økt kompetanse for å bruke nøkkeltall og 97-81 prosent vil bruke nøkkeltall i styring og oppfølging av tjenestene. Få kommuner har imidlertid formulert konkrete mål på endringer i tjenestene. Flere kommuner påpekte at det er vanskelig å skille mellom tiltak som er utviklet som et resultat av deltakelse i nettverket og tiltak som er utviklet på andre grunnlag. På grunnlag av disse funnene konkluderer Først og Høverstad at prosjektet

har vært vellykket. Sluttrapporten fra KS legger også vekt på at to av tre deltakerkommuner opplevde økt brukerfokus i tjenesteytingen, åtte av ti har fått økt kompetanse i styring og oppfølging av tjenesteyting og resursbruk, og syv av ti kommuner videreutviklet sine styrings og oppfølgingssystemer som følge av deltakelse i nettverkene (KS 2004:8).

Paulsens studie går mer spesifikt inn på nettverkene som læringsarenaer. Han vil undersøke om nettverkene har fungert som arena for læring, og om deltakerne i nettverkene har tatt med ny kunnskap inn i kommunene. I studien bruker han March og Olsens læringssyklus til å illustrere forholdet mellom nettverk og organisasjonslæring (se del 2.2.1). Han finner at deltakerne har investert mye tid i nettverkene og at de får godt utbytte av samlinger i nettverkene (Paulsen 2004:14). Han viser også at deltakerne er generelt tilfredse med nettverkene som læringssystem (ibid:15). Videre er representanter fra kommunens toppledelse, nettverkskontakter og pleie- og omsorg mer fornøyde enn lavere representanter fra grunnskole, barnevern og barnehage. Undersøkelsen viser også en betydelig læringseffekt av deltakelse i prosjektet (ibid:16), og at det er forskjeller mellom de ulike nettverkene i læringseffekter. Organisering og samspill med nettverksveiledere har hatt størst betydning for læringsutbytte. Selv om læringseffektene har vært store viser imidlertid undersøkelsen få endringer i kommunenes tjenestetilbud og resursdisponeringer, selv om mange kommuner har planer om dette (ibid:18). På grunnlag av analysen konkluderer Paulsen med at prosjektet har lyktes i å etablere og drive et omfattende læringssystem over lang tid, og at kommunene i vesentlig grad har opplevd tilgang til ny kunnskap og nyttige erfaringer. Selv om det finnes store variasjoner har læringseffektene vært betydelige. Studien viste også en betydelig aksept for prosjektets metode.

Jostein Askims artikkel fra 2003 undersøker hvorvidt benchmarking som metode bidrar til bedre kommunale tjenester. Hva hindrer benchmarking fra å være en effektiv metode, og hvorfor oppleves nytten av benchmarking ulikt av kommunene? For å svare på disse spørsmålene undersøker han hvordan benchmarking er

gjennomført i Effektiviseringsnettverkene fra 2001-2004. Data ble hentet inn ved en surveyundersøkelse til et utvalg av deltakerne i Effektiviseringsnettverkene. Askim bruker March og Olsens læringssyklus til å illustrere hvordan organisasjonene lærer via nettverkene. Han finner at respondentene er fornøyde med tilbakemeldingene og de deliberative prosessene i nettverksgruppene (Askim 2003:10-11). Nettverkene ga også motivasjon og ideer til hvordan man kunne endre virksomheten i sin egen kommune. Dette gjaldt særlig for pleie- og omsorgssektoren (ibid:11-12). Deltakerne i nettverkene opplevde imidlertid at det ikke var nok tid til å følge opp ideene i kommunen. Dette på tross av at deltakerne opplevde at kollegaene i kommunene var interesserte i hva de hadde lært. Det var også vanskelig å involvere toppledelsen i kommunene i oppfølgingsarbeidet. Kommunene som klarte å involvere toppledelsen hadde imidlertid større sjanse for å foreta endringer i tjenestetilbudet. Askim konkluderer med at Effektiviseringsnettverkene har vært bemerkelsesverdig suksessrike, men at det finnes store variasjoner mellom kommunene i nytteverdi, særlig i oppfølgingsfasen og implementeringsfasen. Den viktigste årsaken til disse forskjellene er hvorvidt toppledelsen er aktivt deltakende eller ikke. Sluttrapporten legger også vekt på viktigheten av å forankre deltakelsen i kommunens toppledelse og særlig hos de folkevalgte (KS 2004:58)

Alle fire rapportene gir en generell positiv vurdering av Effektiviseringsnettverkene. Der kan trygt hevdes at deltakelse i prosjektet har vært nyttig for medlemmene. Man ser også at deltakelse i nettverkene faktisk fører til endringer i kommunene, selv om det er vanskelig å påvise en direkte årsakssammenheng.

5.3.0 Sammenlikning av nettverkene og drøfting av andre hypotese

Surveyundersøkelsen av FOSK og tidligere undersøkelser av effekter i Effektiviseringsnettverkene gir grunn til å si at medlemmene i begge nettverkene opplever deltakelsen som nyttig for seg og sin kommune, og at nettverkene til en viss grad støtter endringsprosesser i kommunene. På grunnlag av det datamaterialet jeg har presentert finnes det imidlertid ingen grunn til å si at et av nettverkene oppleves som *gjennomgående* og *vesentlig* mer eller mindre nyttig enn det andre. For å kunne

hevde at et av nettverkene produserer bedre effekter, måtte analysen ha vist at medlemmene i et av nettverkene er klart mer misfornøyd, og at et av nettverkene ikke bidrar i særlig stor grad til å støtte endringer i kommunene. Jeg kan derfor verken bekrefte eller avkrefte min andre hypotese (jfr. pil H2 i figur 2.3) om at:

H2: Medlemmer i nettverk med høy grad av integrert struktur og krevende læringsprosesser har vesentlig større nytte av å delta i nettverk enn medlemmer i nettverk med lav integrasjonsgrad og mindre krevende læringsprosesser.

I metodedelen (3.1.0 C) redegjorde jeg for at dette problemet kunne oppstå. Jeg viste at dataene fra FOSK og Effektiviseringsnettverkene er samlet inn ved bruk av ulike surveyer, og at det derfor ikke er mulig å få en nøyaktig lik sammenlikning av effekter i nettverkene. Sammenlikningen må heller basere seg på en generell vurdering av forskjeller i effekter. Selv om sammenlikningen verken kan avkrefte eller bekrefte min andre hypotese, så kan man argumentere for at den støtter Hansens påstand (del 2.1.1). Han hevder at svake bånd egner seg i søken på ny kunnskap og overføring av lite kompleks kunnskap, mens sterke bånd er bedre til å overføre kompleks informasjon og taus kunnskap (Hansen 1999). Som vist i analysedelen så er det svært store forskjeller i hvor krevende prosesser nettverkene gjennomfører. Effektiviseringsnettverkene fokuserer i stor grad på å gjennomføre en krevende og omfattende benchlearning-prosess som genererer referansekunnskap og praksis i form av økt metodekunnskap. FOSK gjennomfører ikke like krevende prosesser, og får også mest negativ tilbakemelding på referansekunnskap og praksis. I FOSK-nettverket er medlemmene mest fornøyd med informasjon og deliberasjon. Man kan derfor beskrive forskjellene mellom nettverkene ved å hevde at Effektiviseringsnettverkene er et læringsnettverk basert på referansekunnskap, mens er FOSK et læringsnettverk basert på informasjon. Denne forskjellen utdypes dersom man trekker inn Nonakas fire former for kunnskapsoverføring, som beskrevet i 2.2.2. På grunnlag av Nonakas fire former kan man si at FOSK legger mest vekt på sosialiseringsoverføring og kombinerer av kunnskap, mens Effektiviseringsnettverkene i tillegg legger vekt på eksternalisering og internalisering

av kunnskap. Sosialiseringsoverføring i FOSK kommer frem ved at nettverket knytter bånd mellom individer og gir serviceledere kontakter de kan bruke i arbeidshverdagen. Kombinering av kunnskap kommer frem ved tilrettelegging av informasjon i nettverket. For eksempel via nettside. Effektiviseringsnettverkene har imidlertid, i tillegg til sosialisering og kombinering, også sterke innslag av eksternalisering. Dette ser vi ved at benchlearning skaper ny kunnskap på grunnlag av innsamlet data. Det statistiske tallmaterialet fra KOSTRA og brukerundersøkelser overføres til kunnskap om hva som er "beste praksis" for kommunal tjenestelevering. Effektiviseringsnettverkene har også en sterk internaliseringsprosess, ved at deltakerne lærer benchlearning som metode. Man kan derfor hevde at Effektiviseringsnettverkene gjennomfører en mer helhetlig læringssyklus enn FOSK. Dette stiller imidlertid strenge krav til struktur. FOSK har ikke hatt resurser til å gjennomføre eksternaliseringsprosesser og internaliseringsprosesser på samme måte som Effektiviseringsnettverkene. Nettverkene har likevel strukturer som er tilpasset de dominerende læringsprosessene, og begge oppleves derfor som nyttige og velfungerende (Hansen 1999).

6.0 Oppsummering og konklusjoner: Nettverksbegrepet i nytt lys?

I innledningen hevdet jeg at to problemer er spesielt aktuelle i forhold til læringsnettverk i offentlig sektor. For det første må man, som Sullivan og Skelcher (2002) hevder, forsøke å beskrive ulike former for inter-organisatorisk samarbeid i offentlig sektor. For det andre er det interessant å se på forskjeller i effekter mellom ulike måter å samarbeide på. I oppgaven har jeg forsøkt å si noe om disse problemene.

Når det gjelder å beskrive ulike samarbeidsformer, så har jeg vist at læringsnettverk i offentlig sektor er mangfoldige. Ved hjelp av begrepene ”struktur” og ”prosess” har jeg beskrevet vesentlige forskjeller i integrasjonsgrad og læringsprosesser mellom ulike læringsnettverk. Begrepene har også markert et skille mellom nettverkens *form* og *innhold* (Powell og Smith-Doerr 1994). Mens strukturen beskrev nettverkets form, så viste prosessene hva som flyter gjennom nettverkene og utgjør deres innhold. Begrepene ble operasjonalisert ved hjelp av tidligere nettverkstudier og teori om organisasjonslæring. Analysen i del 4.0 gav støtte til Hypotese 1: *Jo mer læringsnettverk har en substansielt integrert struktur, jo mer utgjør nettverket grunnlag for krevende læringsprosesser*. Effektiviseringsnettverkene har en mer integrert struktur og legger til rette for mer krevende læringsprosesser enn FOSK (jfr. pil H1 i figur 2.3). På tross av disse forskjellene, så har begge nettverkene visse fellestrekk som kan karakterisere læringsnettverk i offentlig sektor. Ved hjelp av March og Olsens læringssyklus (1976) har jeg vist at de begge nettverkene har samme funksjon for læring og utvikling i offentlig sektor. Jeg argumenterte for at nettverkene på ulike måter gir *motivasjon* og *input* til kommunene, slik at de lettere kan overkomme de hindringene for organisasjonslæring som March og Olsen viser i sin modell. FOSK og Effektiviseringsnettverkene er begge formaliserte samarbeid. De har en struktur som legger rammer for hvordan deltakerne i nettverket skal samhandle. Dette gjør at vi kan definere dem som organiserte nettverk, til forskjell fra uformelle, sosiale nettverk. Selv om FOSK og Effektiviseringsnettverkene inneholder en relativt høy grad av formalisering, så er de ikke lovregulert slik som andre

offentlige instanser. Nettverkene består så lenge medlemmene er interesserte i å delta, og så lenge medlemmene opplever et utbytte av deltakelsen. Det innebærer ingen formelle straffesanksjoner for de som bryter samarbeidet og trer ut av nettverkene. I motsetning til Powells (1990) definisjon av nettverk, kan man ikke forklare drivkreftene bak FOSK og Effektiviseringsnettverkene ved hjelp av Coases (1937) transaksjon-kostnadslogikk. Powell forklarer fremveksten av nettverk som et resultat av at bedrifter organiserer seg slik at de reduserer usikkerhet og maksimerer lønnsomhet ved transaksjoner. I offentlig sektor er det vanskelig å bruke denne transaksjonslogikken som forklaring på hvorfor nettverksorganisering finner sted. Transaksjonslogikken er mer egnet til å forklare organisering i omgivelser dominert av kjøp og salg. I oppgaven har jeg ikke tatt sikte på å forklare hvorfor læringsnettverk i offentlig sektor vokser frem. Jeg har likevel vist at Effektiviseringsnettverkene er etablert som et "top-down" initiativ på regjeringsnivå, mens FOSK er etablert på initiativ fra medlemmene selv. Dette skillet er interessant, og er trolig en viktig årsak til at nettverkene fremstår med relativt forskjellige strukturer og prosesser. Effektiviseringsnettverkene har hatt større budsjetter og en sterkere prosjektorganisasjon enn FOSK. Dette har lagt føringer på hvilke læringsprosesser nettverkene inneholder. For fremtidige studier kan det derfor være fruktbart å ta utgangspunkt i dette skillet mellom "top-down" og "bottom-up" når man skal beskrive forskjeller i form og innhold mellom ulike læringsnettverk i offentlig sektor. Dette skillet vil også være interessant sett i forhold til moderniseringsprogrammets mål om å opprette flere formaliserte læringsnettverk, jfr del 1.0 (AAD 2003)

Selv om analysen i del 4.0 har bekreftet min første hypotese, og fått frem vesentlige forskjeller mellom nettverkene, så har jeg ikke kunnet påvise at disse forskjellene har hatt betydning for effekter i form av opplevd nytte (jfr. pil H2 i figur 2.3). Man kan ikke si at Effektiviseringsnettverkene produserer vesentlig og gjennomgående mer opplevd nytte enn FOSK. Analysen i del 5.0 fikk likevel nyansert bildet av hvilke læringsprosesser som gir mest nytte i nettverkene. På grunnlag av funn fra surveyundersøkelsen konkluderte jeg at informasjon er den viktigste læringsprosessen

i FOSK. I tillegg opplever medlemmene at nettverket skaper sosiale bånd mellom serviceledere, og at disse kontaktene er nyttige i det daglige arbeidet. Deltakerne i FOSK, og særlig de med høyere utdanning innenfor servicefaget, er ikke like fornøyd med måten nettverket gir konkrete tilbakemeldinger i form av referansekunnskap, og praksis i form av utdanning på. Jeg argumenterte derfor for at FOSK kan beskrives som læringsnettverk basert på informasjon. Effektiviseringsnettverkene gjennomfører mer krevende læringsprosesser og har, i følge tidligere undersøkelser, lyktes i å etablere et system for systematisk tilbakemelding på prestasjoner. Det fremstår også som et mer helhetlig nettverk, hvor alle læringsprosessene bli ivaretatt. Jeg hevdet derfor at Effektiviseringsnettverkene var et læringsnettverk basert på referansekunnskap. Disse forskjellene støtter til dels Hansens (1999) påstand om at svake bånd er mer egnet til søken etter ny kunnskap og overføring av lite kompleks kunnskap, mens sterke bånd er mer egnet til overføring av taus og kompleks kunnskap. Dette kan også være noe av forklaringen på at begge nettverkene oppleves som nyttige av medlemmene. Begge har strukturer som er tilpasset de dominerende læringsprosessene. Dersom Effektiviseringsnettverkene ikke hadde hatt en integrert struktur, ville de heller ikke på en tilfredstillende måte klart å legge til rette for ”benchlearning”. Dersom FOSK hadde stilt større krav til deltakerne, for eksempel i form av økt medlemsavgift, ville medlemmene trolig ha ønsket mer krevende læringsprosesser. Kanskje i form av mer systematisk tilbakemelding på kommunenes prestasjoner. Slik nettverkene har fungert til nå, så kan det virke som om at strukturkravene har stått i forhold til hva medlemmene opplever de får igjen i form av læringseffekter. Dette kan kanskje forklare at begge nettverkene oppleves som nyttige, på tross av vesentlige forskjeller i struktur og prosess.

Kildeliste

Bøker og artikkelsamlinger:

Ahuja, G (2000) "Collaboration Networks, Structural Holes, and Innovation" *Administrative science quarterly*, 45 (3): 425-455

Angel, D.P. (1991) "High-technology Agglomeration and the labor Market" *Environment and Planning A* 23: 1501-1516

Arbeids og administrasjonsdepartementet (2003) *Strategi for IKT i offentlig sektor*, AAD

Argyris, C og D.A Schön (1978) *Organizational learning: A theory of Action Perspective*, Addison-Wesley

Arquilla, John og David Ronfeldt (2001): *Networks and netwars*, Santa Monica, CA: Rand

Askim (2004) Benchmarking as a catalyst for innovation in service delivery: Local government benchmarking as a national programme in Norway, Paper levert til Annual conference of the European Group of Public Administration (EPGA), 1-4 september 2004, Ljubljana, Slovenia

Askim, Jostein (2003) "Inter-organisational benchmarking as a driver for improvement in local government service delivery – evidence from a norwegian case, 2001-2003", I: Kuhlmann S, m.fl. (red.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung*

Becker, G. S. (1964): *Human Capital*, New York: Columbia University Press for the National Bureau of Economic Research

Boerner, C.S., J.T. Macher, and D.J. Teece (2001). "Organizational Learning in Economics." I M. Dierkes, A. Berthoin-Antal, J. Child and I. Nonaka (red.), *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford University Press: New York: 89-117.

Castells, Manuell (1996) *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishing LTD

Coase Ronald (1937) "The nature og the firm", *Economica*, 4: 386-405

Cyert, R. M og J. G. March (1963) *A Behavioral theory of the Firm*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall

Davenport, T. H og L. Prusak (2000) *Working Knowledge: How Organizations Manage What they Know*, Boston, MA: Harvard Business School Press

Easterby-Smith, Mark og Majorie A. Lyles (2004) "Introduction: Watersheds of Organizational Learning and Knowledge Management" kap 1 i *The Blackwell Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management*: Blackwell Publishing Ltd

Fürst og Høverstad (2004) *Nasjonale indikasjoner på effektivisering i kommunesektoren*, KS rapport 13. september 2004

Grabner, Gernot (1993) *The Embedded Firm: On the Socioeconomics of Industrial Networks*, London: Routhledge

Granovetter, Mark (1973) "The strength of weak ties" i *American journal of Sociology*, Vol 78, No 6, Mai 1973, 481-510

Hannan, Michael og Glenn Freemann (1984) "Structural Inertia and Organizational Change" *American sociological review* 49: 149-64

Hansen, Morten T. (1999) *The search and transfer problem: the role of weak ties in sharing knowledge across organizational subunits*. I *Administrative Science* mars 1999.

Iikka Tuomi (1999): *Corporate Knowledge. Theory and Practice of Intelligent Organizations*, Helsinki: Metaxis.

Kommunenes Sentralforbund (2004) *Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering. Sluttrapport fra prosjektet 2002-2004*, Oslo: Oktober

Kraatz, M.S (1998) "Learning by Association? Interorganizational Networks and Adaption to Environmental Change" *Academy of Management Journal*, 41 (6): 621-643

LaPalombara, Joseph (2001) "The underestimated contributions of political science to organizational learning" kap 6 i Dierkes et.al (red) *The handbook of organizational learning and knowledge*: Oxford university press

March, J.G og J.P Olsen (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*, Oslo: Scandinavian University Press

Mills, C (1956) *The Power Elite*, New York: Oxford University Press

Mintzberg, Henry (1979) *The Structuring of Organizations*, Englewood, NJ: Prentice Hall

Nohira, Nitin og Robert Eccles (1992) *Networks and organization: structure, form and action*, Boston: Harvard Business school press

Nonaka, I og H. Takeuchi (1995) *The Knowledge Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford: Oxford University Press

Paulsen (2004) *Fornyelse og læring gjennom kommunenettverk. En studie av erfaringslæring i prosjektet. En evaluering av 'Kommunenettverk for Effektivisering og Fornyelse'*,

Polyani (1966) *The Tacit Dimension*, London: Routhledge and Keagan Paul

Powell, Walter og Laurel Smith-Doerr (1994) "Networks and economic life" Kap. 15 NJ Smelser and R. Swedberg (Red) *The Handbook of Economic Sociology*, Prinseton NJ: Princeton University press

-
- Powell, Walter W. (1991) "Neither Market nor Hierarchy: Network form of organization". Kap 22 i Thompson G et.al (red) *Markets, Hierarchies & Network. The coordination og social life*: Open university press.
- Ranerup, Agneta (2001) "Elektroniska mötesplatser för kommunal debatt" Kap. 10 i Gønlund, Åke et.al (red) *Elektronisk förvaltning, elektronisk demokrati. Visioner, verklighet, vidareutveckling*: Studentlitteratur.
- Senge, Peter (1999): *Den femte disiplin*, Oslo: Egmont Hjemmets Bokforlag.
- Statskonsult (2002) *Servicekontorer, Etablering, drift og videreutvikling*, Statskonsult
- Sullivan, Helen og Chris Skelcher (2002): *Working across boundaries. Collaboration in public services*, New York: Palgrave
- Tsang, E.W.K (1997) "Organisational Learning and the Learning Organisation" i *Human Relations*, 50 (1): 73-89
- Tsoukas (2000) "Do We Really Understand Tacit Knowledge?", kap 11 i *The Blackwell Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management*: Blackwell Publishing Ltd
- Van Wijk, Raymond et.al (2004) "Knowledge and Networks" kap 22 i *The Blackwell Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management*: Blackwell Publishing Ltd
- Von Krogh, Georg, Kazuo Ichijo og Ikujiro Nonaka (2000): *Enabling knowledge creation. How to unlock the mystery of tacit knowledge and release the power of innovation*, New York: Oxford university press
- Walker et.al (1997) "Social Capital, Structural Holes and the Formation of an Industry Network" *Organization science*, 8 (1): 109-125
- Wassermann S. og K. Faust (1994) *Social network analysis: Methods and applications*, Cambridge, Mass.: Cambridge University Press
- Wellmann, Barry og S. D. Berkowitz (1997) *Social structures: A network approach*, Greenwich, Conn.: JAI Press
- Williamson, O.E (1978) *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free Press
- Williamson, O.E (1975) *Markets and Hieracies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: Free Press
- Yin, Robert K. (1994) *Case study research. Design and methods*, Thousand Oaks CA: Sage Publications
- Øgård, Morten (2002) "New Public Management – Markedet som redningsplanke?", Kap 2 I: Baldersheim og Rose (red) *Det kommunale laboratorium*

Elektroniske referanser:

FOSK (2005a) *Medlemsliste oppdatert 30.02.2005*, finnes på:

http://www.fosk.no/moteplass/daTax_%20Medlemsliste.pdf

FOSK (2004a) *Vedtekter for FOSK*, finnes på:

<http://www.fosk.no/kontakt/arsmote/Vedtekter%202004.pdf>

FOSK (2004b) *Årsmøte 2004*, finnes på:

<http://www.fosk.no/kontakt/arsmote/2004/Protokoll.pdf>

FOSK (2004c) *Strategiplan med handlingsplan*, finnes på:

<http://www.fosk.no/kontakt/arsmote/2004/Strategiplan%202004%202006.doc>

FOSK (2004d) *Regnskap 2003-2004*, finnes på:

<http://www.fosk.no/kontakt/arsmote/2004/Regnskap%202003%202004.doc>

FOSK (2004g) *Utvikling av offentlige servicekontor*, finnes

på <http://www.fosk.no/dokument/Guide%20videreutvikling%20av%20servicetorgene%2020041101.doc>

FOSK (2004e) *Årsberetning 2003-2004*, finnes på:

<http://www.fosk.no/kontakt/arsmote/2004/ARSBERETNING%202004.doc>

FOSK (2004f) *Evaluering av servicekonferansen 2004*, finnes på:

<http://www.fosk.no/moteplass/service2004/Evaluering%20av%20Service%202004.htm>

FOSK (2004h) *Protokoll årsmøte 2004*, Finnes på

<http://www.fosk.no/kontakt/arsmote/2004/Protokoll.pdf>

FOSK (2003a) *Vedtekter for FOSK*, finnes på:

<http://www.fosk.no/kontakt/arsmote/Vedtekter%202003.pdf>

FOSK (2003b) *Evaluering av servicekonferansen 2003*, finnes på:

<http://www.fosk.no/moteplass/service2003/evaluering2003.htm>

FOSK (2003c) *Protokoll årsmøte 2003*, finnes på

<http://www.fosk.no/kontakt/arsmote/2003/Arsmote2003.pdf>

FOSK (2002a) *Regnskap 2002-2003*, finnes på:

<http://www.fosk.no/kontakt/arsmote/2003/Regnskap2002.pdf>

FOSK (2001a) *Årsmøte 2001*, finnes på:

<http://www.fosk.no/kontakt/arsmote/2001/Arsmote2001.pdf>

FOSK (2000b) *Regnskap 2001-2002*, finnes på:

<http://www.fosk.no/kontakt/arsmote/2002/regnskap0102.pdf>

PSBS (2004) *What is benchmarking*, finnes på:

http://www.benchmarking.gov.uk/about_bench/whatisit.asp

Vedlegg 1: Spørsmål til surveyundersøkelse av Forum for offentlige servicekontor

Hvilken kommune representerer du i FOSK?

Oppgi kommunenummer

Hva er din stilling i kommunen?

Virksomhetsleder, stabsfunksjon, førstelinjetjenesten, annet

2.0. Hvilken nytte har du og din kommune ut av deltakelse i Forum for offentlige servicekontor?

Ranger hvert utsagn etter hvor enig du er i utsagnet. (Alternativer: *Svært enig, nokså enig, nokså uenig, svært uenig*)

2.1 Blir kjent med andre serviceledere

2.2 Får kontakter jeg kan bruke i min arbeidshverdag

2.3 Får styrket engasjement og interesse for jobben som serviceleder

2.4 Får informasjon om tema som er aktuelle for servicekontoret i min kommune

2.5 Kan diskutere servicekontor med andre i samme situasjon som meg

2.6 Får konkrete tilbakemeldinger på hvordan servicekontoret i min kommune presterer i forhold til andre servicekontor

2.7 Får tilbud om utdanningstilbud til servicemedarbeiderne

2.8 Får ideer om hvordan min kommune kan forbedre servicekontoret

2.9 Får argumenter jeg kan bruke for å foreslå endringer i min kommune

2.10 Nettverket bidrar til nytenkning rundt servicekontor generelt

2.11 Nettverket bidrar til å styrke servicekontorenes status i kommunene generelt

3.1 Hvor ofte er du inne på FOSKs nettsider?

Daglig, ukentlig, månedlig, aldri

3.2 Hvor ofte leser du nyhetsbrev fra styret i FOSK?

Leser alle straks de kommer, leser noen, leser aldri

3.3 Hvor godt kjenner du til FOSKs strategiplan for 2004-2006?

Kjenner ikke til den, har lest den, har lest og diskutert den med andre

4. Hvor ofte deltar du på følgende nettverksaktiviteter

4.1 Konferanser i regi av FOSK sentralt eller regionale nettverk for offentlige servicekontor

Har aldri deltatt, deltatt på en, deltatt på flere

4.2 Påmeldt til konkurransen om Årets servicekommune

To ganger, en gang, aldri

4.3 Selv deltatt på høyskoleutdanning i regi av eller i samarbeid med FOSK (eks. Servicestudiet ved høyskolen i Hedmark)

Ja, nei, vet ikke

4.4 Oppfordret andre til å delta på høyskoleutdanning

Ja, nei, vet ikke

5 På hvilken måter har du bidratt i nettverket? Kryss av for alt som passer

a. Har hatt verv i nettverket

b. Deltatt aktivt i arrangementen av konferanser i regi av FOSK

c. Bidratt med informasjon som er lagt ut på FOSKs nettsider, for eksempel dokumenter om driften av servicekontoret i din kommune

d. Kommet med innspill om arrangementen av den årlige servicekonferansen

e. Foreslått endringer eller kommet med andre tips til nettverkets arbeid

f. Annet:

I hvor stor grad kan du være med å påvirke beslutninger om hva FOSK sentralt skal arbeide med?

Stor grad, nokså stor grad, liten grad, ingen påvirkingsmulighet, vet ikke kan ikke svare

7.0 Har du forslag til endringer i måten nettverket er organisert på?

8.0 Har du andre kommentarer til FOSK eller til undersøkelsen?